

Die Finanzsperre als Sonderform eines Staatsaufsichtsmittels

Eine rechtsvergleichende Studie unter besonderer
Berücksichtigung der Struktur und Organisation
der inneren Verwaltung, des kommunalen Finanzsystems
und der Kommunalaufsicht Englands und Deutschlands

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität

vorgelegt von

Eberhard Fedtke

aus Sprottau, Krs. Sagan/Nd. Schles.

1962



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555413_0042

Die Finanzsperre als Sonderform eines Staatsaufsichtsmittels

Eine rechtsvergleichende Studie unter besonderer
Berücksichtigung der Struktur und Organisation
der inneren Verwaltung, des kommunalen Finanzsystems
und der Kommunalaufsicht Englands und Deutschlands

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte

durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität

vorgelegt von

Eberhard Fedtke

aus Sprottau, Krs. Sagan/Nd. Schles.

1270/63



1. Berichterstatter: Prof. Dr.Dr. P a g e n k o p f
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. F i k e n t s c h e r
- Dekan: Prof. Dr.Dr. L u k e s

Tag der mündlichen Prüfung: 20.Januar 1962

Meinen Eltern

zum Dank

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- ANSCHÜTZ, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919
Nachdruck der 14. Auflage 1933
Darmstadt 1960
- AUGUSTIN, Karl Kommunalen Finanzausgleich und Selbstverwaltung
In: Die öffentliche Verwaltung
1952, S.425 ff.
- - Zur Frage der verbundenen Steuerwirtschaft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
In: Die öffentliche Verwaltung
1953, S.709 ff.
- BECKER, Erich Gemeindliche Selbstverwaltung
Erster Teil, Grundzüge der gemeindlichen Verfassungsgeschichte
Berlin 1941
- - Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern
In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I,
S.113 ff.
- BLAUM Die Rechtslage der kommunalen Bezirksverbände in Hessen
In: Die öffentliche Verwaltung
1953, S.161 ff.
- BÖHME, Ernst Rechtsübereinstimmung im Gemeinderecht
In: "Der Städtetag" 1948, S.41 ff.
- - Staat und Selbstverwaltung
In: Recht, Staat, Wirtschaft, Band I (1949), S.111 ff.
- BORNHAUSEN, Günter Zentral- und Lokalverwaltung in England
In: HÖHN, Reinhard, Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart
Berlin 1940

- CANTNER, W. Die Landkreise sind Gebietskörperschaften wie die Gemeinden
In: "Die Selbstverwaltung" 1954, S.7 ff., 35 ff.
- - Die englische Gemeinde
In: Die öffentliche Verwaltung 1954, S.175 ff.
- CLARKE, John F. Outlines of Local Government of the United Kingdom
Seventeenth edition
London 1954
- DALCHOW, Joachim Was können wir von der englischen Selbstverwaltung lernen?
Denkschrift, vorgelegt der Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft in Berlin
Berlin 1931
- DARMSTAEDTER, Friedrich Ist das englische selfgovernment als Grundlage der deutschen Selbstverwaltung anzusehen?
In: Gedächtnisschrift für JELLINEK, Walter
München 1955
- DICEY, A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 7. edition
London 1908
- ELLERINGMANN, Rudolf Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht
Stuttgart 1957
(zit. Kommunalaufsicht)
- - Selbstverwaltung
In: "Die Verwaltung", Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Fortbildung der Beamten und Behördenangestellten, herausgegeben von GIESE, Friedrich, Heft 14
- FACHINGER, Josef Gemeinderecht im britischen Kontrollgebiet
Köln 1948

- FALLER, Paulheinz Der Finanzausgleich in Deutschland und England unter besonderer Berücksichtigung der Gemeindefinanzen
Dissertation - Freiburg 1950
- FINER, Herman English Local Government
Fourth edition, revised
London 1950
(zit. Local Government)
- - Recent Reforms in English Local Government
In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 18, S. 208 ff.
- - Die neuen Entwicklungstendenzen in der englischen Lokalverwaltung
In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 16, S. 92 ff.
- FLEINER, Fritz Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 4. Auflage
Tübingen 1919
- FOOHS, Ludwig Kommunale Gesetzgebung und Finanzausgleich
In: Festschrift für LAFORET, Wilhelm, Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit
München 1952
- FORSTHOFF, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts
Erster Band, Allgemeiner Teil
achte, neubearbeitete Auflage
München - Berlin 1961
- GALETTE, Alfons Die Neugestaltung des Verfassungsrechts der deutschen Landkreise in der britisch besetzten Zone
Dissertation - Kiel 1949
- GEIGER, Willi Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit und ihre Einwirkung auf die Verfassungsordnung der Länder
In: Festschrift für LAFORET, Wilhelm, Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit
München 1952

- GENZER, Walter Erwin Was bedeutet der Artikel 28 GG?
Das kommunale Selbstverwaltungs-
recht in ausländischen Verfassun-
gen und im Bonner Grundgesetz
In: "Der Städtetag" 1950, S.314
- GIESE, Friedrich Allgemeines Verwaltungsrecht
2. unveränderte Auflage
Tübingen 1948
(zit. Lehrbuch)
- - Grundgesetz für die Bundesre-
publik Deutschland
4. ergänzte Auflage
Frankfurt a.M. 1955
(zit. Komm. zum GG)
- GIESE, F.,
NEUWIEM, E.,
CAHN, E. Deutsches Verwaltungsrecht
Berlin - Wien 1930
(zit. Verwaltungsrecht)
- GNEIST, Rudolf Selfgovernment, Communalverfassung
und Verwaltungsgerichte in England
3. neu bearbeitete Auflage
Berlin 1871
- - Geschichte und heutige Gestalt der
englischen Communalverfassung oder
des Selfgovernment
2. völlig umgearbeitete Auflage
I. und II. Band
Berlin 1863
- - Das englische Verwaltungsrecht der
Gegenwart in Vergleichung mit den
deutschen Verwaltungssystemen.
Dritte, nach deutscher Systematik
umgestaltete Auflage
Erster Band - Allgemeiner Teil
Zweiter Band - Besonderer Teil
Berlin 1884
- - Die heutige englische Communalver-
fassung und Communalverwaltung
Berlin 1860
- GOETZ, Harry Die englische Gemeinde und wie sie
verwaltet wird
In: Einzelschriften des Kommunal-
wissenschaftlichen Instituts an der
Universität Berlin, Einzelschrift
Nr.14
Herausgeber: JESERICH, Kurt,
Berlin-Stuttgart 1941
(zit. Englische Gemeinde)

- GOETZ, Harry Kommunale Selbstverwaltung, Self-government, Lokalverwaltung
In: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 1935, 2. Jahrgang, 2. Halbjahrsband, S.145 ff.
(zit. Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung)
- - Die ausländischen Gemeinden im Vergleich zu den deutschen
In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I, S.597 ff.
(zit. Die ausländischen Gemeinden)
- GÖNNEWEIN, Otto Das deutsche Gemeindeverfassungsrecht
In: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 74, S.191 ff.
- - Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts
In: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 81, S.214 ff.
- GRAFE, Walter Die kommunale Selbstverwaltung und das Bundesverfassungsgericht
In: "Der Städtetag" 1951, S.125
- GREINERT, Hellmuth Grundfragen des Finanzausgleichs
In: Recht, Staat, Wirtschaft, Band II (1950), S.389 ff.
- GROSS, Werner Betrachtungen
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1954, S.394 ff.; 1955, S.118 ff.
- HAMANN, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Kommentar für Wissenschaft und Praxis; 2. völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage
Oldenburg 1960
- HAHN, Georg Die Diskussion über eine Strukturreform in der englischen Kommunalverwaltung
In: Die öffentliche Verwaltung 1950, S.633 ff.
- HARRIS, G. Montagu Local Government in Many Lands
A Comparative Study
Second Edition - London 1933
(zit. Local Government)

HARRIS, G. Montagu

Staat und Kommunen im heutigen England.
Vortrag, gehalten im Rahmen der Vortragsreihe des kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Berlin am 8. Mai 1929
Abgedruckt in Reichs- und Preussisches Verwaltungsblatt 1929, S. 375 ff., und in: "Der Städtetag" 1929, S. 555 ff.

HART

Introduction to the Law of Local Government
4. edition - London 1949

HATSCHEK, Julius

Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung
Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von JELLINEK, G., und MEYER, G., Band II, Heft 1
Leipzig 1898
(zit. Selbstverwaltung)

- -

Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten
I. und II. Band
Tübingen 1905
(zit. EStR)

- -

Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts
Siebente und achte veränderte Auflage
Leipzig 1931
(zit. Lehrbuch)

HECKT, Wilhelm

Der kommunale Finanzausgleich in England
In: "Der Städtetag" 1951, S. 375 ff.

- -

Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Finanzreform
In: Die öffentliche Verwaltung 1955, S. 265

HEIDE, v. d.,
Hans Jürgen

Die Gemeinde und das Bundesverfassungsgericht
In: "Die Gemeinde" 1951, S. 65 ff.

- HENRICHS, Wilhelm Die Rechtsprechung zur Verfassungs-
garantie der kommunalen Selbstver-
waltung in Deutschland
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1954,
S.728 ff.
- HELFRITZ, Hans Verwaltungsrecht
Hannover 1949
- HEUN, Bernhard Die verbundene Steuerwirtschaft und
ihre Gegner
In: Die öffentliche Verwaltung 1954,
S.292 ff.
- - Neuverteilung der Steuern - Rück-
kehr zur verbundenen Steuerwirt-
schaft
In: Die öffentliche Verwaltung 1953,
S.485
- HEYER, F. Die heutige britische Verwaltung
Jena 1932
- HÖHN, Reinhard Wesen, Aufgabe und Stellung der Ver-
waltung in Frankreich, Großbritan-
nien und USA
In: HÖHN, Reinhard, Das ausländi-
sche Verwaltungsrecht der Gegen-
wart, S.1 ff. (31 ff.)
Berlin 1940
- IPSEN, Peter Gemeindliche Personalhoheit und
Selbstverwaltungsgarantie
In: Die öffentliche Verwaltung
1955, S.225 ff.
- JACKSON, Eric W. The Structure of Local Government
in England and Wales
Fourth Edition
London - Southampton 1960
(zit. Local Government)
- - Die Selbstverwaltung in England
und Wales
(Titel des englischen Originals:
Local Government in England and
Wales, übersetzt von LOHE, E.,
und BENDE, E.M.)
Bonn 1946
(zit. Selbstverwaltung)

- | | |
|-------------------|--|
| JELLINEK, Georg | Allgemeine Staatslehre
3. Auflage, 7. Neudruck
Bad Homburg 1960 |
| JELLINEK, Walter | Verwaltungsrecht
Dritte Auflage, unveränderter
Neudruck
Offenburg 1948 |
| JENNINGS, J.W. | Principles of Local Government
Law
London 1931 |
| JESERICH, Kurt | Internationale Entwicklungstendenzen in der Gemeindepolitik
In: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft 1937, 4. Jahrgang, 2. Halbjahrsband, S. 283 ff. |
| KESSLER | Der Bund und die Kommunalpolitik
In: Deutsches Verwaltungsblatt
1953, S. 1 ff. |
| KLATT, Waldemar | Die Behandlung der Gemeinden im Grundgesetz und in der Bayerischen Verfassung
In: Der Bayerische Bürgermeister
1950, S. 99 ff. |
| KOELLREUTER, Otto | Deutsches Staatsrecht
Stuttgart - Köln 1953
(zit. Staatsrecht) |
| - | - |
| | Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England
Eine rechtsvergleichende Studie
Tübingen 1912
(zit. Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung) |
| KÜTTGEN, Arnold | Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände
In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I,
S. 185 ff. |
| - | - |
| | Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber
In: Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e.V. Berlin, Band 1
Stuttgart 1957
(zit. Gemeinde und Bundesgesetzgeber) |

- KÖTTGEN, Arnold Kommunale Auftragsverwaltung und Grundgesetz
In: Die Selbstverwaltung 1949, S.346 ff.
- KOLLMANN, Ottmar Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung
In: Die öffentliche Verwaltung 1951, S.145 ff.
- KROHN, Gerd Die moderne englische Lokalverwaltung unter Berücksichtigung der Übertragung ihrer Prinzipien auf die Britische Zone Deutschlands
Celle 1952
- LEDERER, Heino Der Dualismus im englischen "Local Government"-System
In: Der Bayerische Bürgermeister 1947/48, S.30 ff.
- - Kommunale Selbstverwaltung und Local Government
In: Der Bayerische Bürgermeister 1947/48, S.86 ff., 100 ff.
- LAUX, Eberhard Geschichte und Systematik der Staatsaufsicht und der modernen Aufsichtsmittel über Gemeinden und Kreise in Deutschland
Dissertation - Kiel 1951
- LEYDEN, v. Englische Selbstverwaltung
Vortrag, gehalten am 27. Juli 1929 im Festsaal des Preußischen Landtages
Berlin 1929
- LOSCHELDER, Wilhelm Werdendes Gemeinderecht
In: Recht, Staat, Wirtschaft Band II(1950), S.413, ff.
- - Die Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1945
In: Die öffentliche Verwaltung 1959, S.409 ff.
- MANGOLDT, v., Hermann
KLEIN, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, erläutert von MANGOLDT, v., Hermann, 2. Auflage neu bearbeitet von KLEIN, Friedrich, Band I
Berlin - Frankfurt a.M. 1957

- MARKULL, Fritz Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24.1.1950
Mit Durchführungsverordnung, Ausführungsanweisungen, Weinheimer Entwurf
Göttingen(ohne Jahreszahl)
- MASSON, Christoph Gemeindeaufgaben im Schutz der Verfassung
In: Bayerische Verwaltungsblätter 1958, S.197 ff.
- MAUNZ, Theodor Deutsches Staatsrecht
10. Auflage
München - Berlin 1961
- MAUNZ-DÜRIG Grundgesetz-Kommentar
München - Berlin 1960
- MEIER, v., Ernst Das Verwaltungsrecht
In: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, begründet von HOLTZENDORFF, Franz, von, herausgegeben von KOHLER, Josef,
sechste, der Neubearbeitung erste Auflage, zweiter Band
Leipzig - Berlin 1904
- MENZEL, Walter Über die Selbstverwaltung und ihre Organisation
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1950, S.657 ff.
- MOSHEIM, B. Englische Kommunalverwaltung
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1951, S.97 ff.
- MUNTZKE-SCHLEMPF Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinde-rechts
Erster Band
Bad Homburg und Berlin 1954
- MÜTHLING, Hans Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung
In: Die öffentliche Verwaltung 1951, S.33 ff. und 169 ff.
- NAWIASKI-LEUSSER Die Verfassung des Freistaats Bayern vom 2.Dezember 1946
München - Berlin 1948

- NEUHOFF, Robert Kommunale Selbstverwaltung und Grundgesetz
In: Die öffentliche Verwaltung
1952, S.259 ff.
- NOTH, Dietmar Der genossenschaftliche Gedanke im
englischen Verwaltungsrecht
Dissertation - Leipzig 1937
- ODENBREIT, Walter Die deutsche Gemeindeordnung in der
im britischen Kontrollgebiet gelten-
den Fassung mit Nebenbestimmungen
und Satzungsmustern
5. - 7. Auflage
Münster 1946
- PAGENKOPF, Hans Die dezentralisierte Selbstverwaltung
In: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft
1934, 1. Jahrgang, 2. Halbjahrsband,
S.94 ff.
- - Gemeindliche Finanzpolitik
München 1936
- - Einführung in die Kommunalwissenschaft
2., verbesserte und ergänzte Auflage
Münster 1961
(zit. Lehrbuch)
- PANTER-BRICK, S.K. Recent Developments in the British
Constitutional System
In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts,
Band 7, neue Folge, S.235 ff.
- PATZIG, Werner Der kommunale Finanzausgleich im Zei-
chen des Steuerverbundes
In: Deutsches Verwaltungsblatt
1959, S.1 ff.
- PETERS, Ernst Verletzung des Art.28 II GG durch fi-
nanzielle Belastung der Kommunen?
In: "Die Selbstverwaltung" 1952,
S.115 ff.
- PETERS, Hans Grenzen der kommunalen Selbstverwal-
tung in Preußen
Berlin 1926
(zit. Grenzen)
- - Lehrbuch der Verwaltung
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949
(zit. Lehrbuch)

- REDLICH, Josef Englische Lokalverwaltung
Darstellung der inneren Verwaltung
Englands in ihrer geschichtlichen
Entwicklung und in ihrer gegenwärtigen Gestalt
Leipzig 1901
(zit. Lokalverwaltung)
- - Englische Kommunalverfassung und
Verwaltung
In: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 1. Band, S. 625 ff.
- ROBSON, William A. The Development of Local Government
2. edition
London 1948
(zit. Local Government)
- - Die Organisation der englischen
Selbstverwaltung
In: "Der Deutsche Volkswirt" 1928,
Band I, S. 597 ff.
- - Die Probleme der englischen Selbstverwaltung
In: "Der Deutsche Volkswirt" 1928,
Band I, S. 633 ff.
- ROSE, H. Townshend English Local Government Law
Forth and completely revised
edition
London 1938
- ROSIN, Heinrich Souveränität, Staat, Gemeinde,
Selbstverwaltung
Separat-Abdruck aus den Annalen
des Deutschen Reiches 1883
München - Leipzig 1883
- SATTLER, Herbert Gemeindliche Finanzverfassung, Bedeutung
gemeindlicher Finanzhoheit für die
Selbstverwaltung
In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft
und Praxis, Band III, S. 1 ff.
- SCHÄFER, Hans Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden
und Gemeindeverbände
In: Die öffentliche Verwaltung
1951, S. 572 ff.
- SCHEUNER, Ulrich Die institutionellen Garantien des
Grundgesetzes
In: Recht, Staat, Wirtschaft, Band
IV (1953), S. 88 ff.

- SCHMIDT-BRÜCKEN, Georg Einige grundsätzliche Gedanken
über Selbstverwaltung
In: Die öffentliche Verwaltung
1951, S.565 ff.
- SCHMITT, Carl Verfassungslehre
Berlin-München-Leipzig 1928
Unveränderter Neudruck 1954
- SCHOEN, Paul Deutsches Verwaltungsrecht.
Allgemeine Lehren und Organisation
In: Enzyklopädie der Rechtswis-
senschaft, begründet von HOTZEN-
DORFF, Franz, von, herausgegeben
von KOHLER, Josef,
siebente, der Neubearbeitung
zweite Auflage, vierter Band
München-Leipzig-Berlin 1914
- SCHÜLE, Adolf Staat und Selbstverwaltung in Eng-
land.
Die Kommunalaufsicht der Zentral-
behörden
Berlin 1933
(zit. Staat und Selbstverwaltung)
- Staatszuschüsse und Staatsauf-
sicht in der englischen Schulver-
waltung
In: Zeitschrift für ausländisches
öffentliches Recht und Völker-
recht, Band I, Teil 1, 1929,
S.512 ff.
(zit. Staatszuschüsse und Staats-
aufsicht)
- SCHUNCK, Egon Die Rechtsstellung der Gemeinden
und Gemeindeverbände nach dem
Grundgesetz
In: Recht im Amt 1956, S.369 ff.
- SEN, B. A Short Sketch of English Local
Government Administration
London 1947
- SIMION, Erna Kommunalpolitischer Bericht aus
England
In: "Der Städtetag" 1951, S.13 ff.
- STIER-SOMLO Handbuch des kommunalen Verfas-
sungsrechts in Preußen
Zweite, wesentlich veränderte Auf-
lage
Mannheim-Berlin-Leipzig 1928

- STORCK, Hans Die Finanzlage der Gemeinde und ihre Stellung im Finanzausgleich
In: Die öffentliche Verwaltung
1950, S.103 ff.
- SURÉN-LOSCHOLDER Die deutsche Gemeindeordnung
Kommentar, Band I und II
Zweite Auflage
Berlin 1940
- WARREN, J. H. Selbstverwaltung in England
(Titel der englischen Ausgabe:
The English Local Government System, übersetzt von SCHERER, Helen,
deutsche Ausgabe bearbeitet von
HAMANN, Ludwig)
Frankfurt a.M. 1952
- WALLACE, David The Government of England
Duncan (National, Local and Imperial)
second edition
New York - London 1927
- WEBER, Werner Staats- und Selbstverwaltung in
der Gegenwart
Göttingen 1953
- WEIR, K. C. Grundzüge des britischen Ver-
fassungsrechts
In: Recht, Staat, Wirtschaft,
Band I(1949), S.155 ff.
- WOLFF, Friedrich Die Gemeinden im Grundgesetz
In: "Der Städtetag" 1949, S.163 ff.
- WOLFF, Hans-J. Verwaltungsrecht I
Lehrbuch. Vierte ergänzte Auflage
München - Berlin 1961
- ZUHORN, Karl Gemeindeverfassung
Siegburg 1954

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ÄnderG.	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung
ArchÖR.	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AusschBrtg.	Ausschußberatung
Ausschstzg.	Ausschußsitzung
bad.	badisch
bad.-Württ.	baden-württembergisch
bad.-Württ.GO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25.7.1955 (GBL. S.129)
bay(er).	bayerisch
bay.GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25.1.1955 (GVBl. S.19) i.d.F. der Gesetze vom 26.11.1954 (GVBl. S.301) und vom 23.7.1955 (GVBl. S.159)
Bayer.VBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayerVGHE	Sammlung von Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des bayerischen Verfassungsgerichtshofs, nF II. Teil
BBgmstr.	Der Bayerische Bürgermeister
Bd.	Band
Bem.	Bemerkung
Beschl.	Beschluß
BGBL.	Bundesgesetzblatt (I = Teil I; II = Teil II)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BS.	Blattsammlung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ders.	derselbe
DGO	Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 (RGBl. I. S.49)
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
Entschdg.	Entscheidung
Erl.	Erläuterung
FAG	Finanzausgleichsgesetz(e)
GB1., Ges.Bl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl. S.1) mit späteren Änderungen
ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GS.	Gesetzsammlung
GV, GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hdb. der komm. Wiss. und Praxis	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I 1956, Band II 1957, Band III 1959
hess.	hessisch
hess.GO	Hessische Gemeindeordnung vom 25.2.1952 (GVBl. S.11) i.d.F. der Gesetze vom 10.7.1953 (GVBl. S.124) und vom 6.7.1954 (GVBl. S.117)
HwbkoWi	Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
JbkoWi	Jahrbuch für Kommunalwissenschaft
JböffR.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
KAG	Preuß. Kommunalabgabengesetz vom 14.7.1893 (PreußGS. S.152)
Komm.	Kommentar
KP	Kurzprotokoll
LD	Landtagsdrucksache
LGA	Local Government Act (Kommunalverwaltungsgesetz für England und Wales)

LKrO	Landkreisordnung
LVerf.	Landesverfassung
MCA	Municipal Corporations Act (Stadtgesetz für England und Wales)
nds.	niedersächsisch
nds.GO	Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4.3.1955 (GVBl. S.55)
nF	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW, NW	Land Nordrhein-Westfalen
nw	nordrhein-westfälisch
nwGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.10.1952 (GVNW. S.283) i.d.F. des Gesetzes vom 9.6.1954 (GVNW. S.219)
OVG	Oberwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entschei- dungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PHA	Public Health Act (Gesundheits- gesetz für England und Wales)
preuß.	preußisch
PreußVerf.	Die Preußische Verfassung vom 30.11.1920 (PreußGS. 1920 Nr.54 S.543.)
rev. DGO	sog. revidierte Deutsche Gemeinde- ordnung (German Municipal Code), ohne Datum mit Wirkung vom 1.4.1946 für das britische Kontrollgebiet - die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Hol- stein - durch Militär-Regierungs- Verordnung Nr.21 (ABl. der Militär- Regierung S.127) in Kraft gesetzt, i.d.F. vom 30.9.1953
RGBl.	Reichsgesetzblatt (I = Teil I; II = Teil II)

rhpf.	rheinland-pfälzisch
rhpf.GO	Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz (= Teil A des Selbstverwaltungsgesetzes) i.d.F. des Gesetzes vom 5.10.1954 (GVBl. S.117)
RiA	Recht im Amt
RStW	Recht, Staat, Wirtschaft, Schriftenreihe für staatswissenschaftliche Fortbildung, Band I 1949, Band II 1950, Band III 1951, Band IV 1953
RuPrVBl.	Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt
S.	Seite
s.	saarländisch
schlh.	schleswig-holsteinisch
schlh.GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24.1.1950 (GVBl. S.25) i.d.F. der §§ 74, 75 der Kreisordnung vom 27.2.1950 (GVBl. S.49) und der Gesetze vom 3.2.1951 (GVBl. S.31), vom 29.1.1955 (GVBl. S.5) und des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung vom 26.11.1956 (GVBl. S.175)
s.GO	Gemeindeordnung für das Saarland vom 10.7.1951 (ABl. S.995) i.d.F. der Gesetze vom 27.4.1956 (ABl. S.543) und vom 26.3.1957 (ABl. S.295)
sog.	sogenannte
StB	stenographischer Bericht
VA	Verwaltungsakt
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
WRV	Weimarer Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919 (RGBl. S.1383) mit späteren Änderungen
zit.	zitiert

I n h a l t s ü b e r s i c h t

E i n f ü h r u n g	Seite
§ 1 Die Finanzsperre in einzelnen Länder- gesetzen der ehemals britischen Zone	1
§ 2 Begriff, Ursprung und Funktion der Finanzsperre	5
§ 3 Problematik und Aufgabe der Abhandlung, Abgrenzung und Methodik der Darstellung	10

E r s t e r T e i l

<u>Die Geeignetheit der Finanzsperre als englisches Staatsaufsichtsmittel für das deutsche Kommunalrecht</u>	19
--	----

Erster Abschnitt

<u>Unterschiede in der Organisation der hoheitlichen Verwaltung Englands und Deutschlands</u>	19
§ 4 Der innere Verwaltungsaufbau Englands; Begriffe des "centralgovernment", "localgovernment" und "selfgovernment"	19
§ 5 Gliederung und Struktur der inneren Verwaltung Deutschlands; Begriffe der Staatsverwaltung und Selbstverwaltung	28

Zweiter Abschnitt		Seite
<u>Unterschiede in der Stellung englischer und deutscher kommunaler Verwaltungsträger im Gesamtaufbau der staatlichen Exekutive</u>		33
§ 6	Kommunale Gebietseinteilung in England; Rechtscharakter und Stellung der englischen Kommunen	33
§ 7	Rechtscharakter und Stellung der deutschen Gebietskörperschaften im Staat	46

Dritter Abschnitt

<u>Unterschiedliche Ausgestaltung des kommunalen Aufgabenkreises in England und Deutschland</u>		49
§ 8	Der kommunale Aufgabenbereich und seine Rechtsquellen in England	49
§ 9	Der gemeindliche Aufgabenkreis in Deutschland	57

Vierter Abschnitt

<u>Unterschiede im kommunalen Finanzsystem Englands und Deutschlands</u>		61
<u>1. Kapitel:</u>	Das englische kommunale Finanzsystem	61
§ 10	Die Einnahmequellen der Kommunen im allgemeinen	61
§ 11	Der kommunale Finanzausgleich mittels "grants-in-aid" (Staatszuschüsse)	64
a)	Historischer Abriß der Entwicklung des staatlichen Zuschußsystems	65
b)	Umfang und Ausmaß der staatlichen Zuschußleistungen	73
<u>2. Kapitel:</u>	Das deutsche kommunale Finanzsystem	75
§ 12	Die gemeindlichen Einnahmequellen im allgemeinen	75

	Seite
§ 13 Der kommunale Finanzausgleich durch staatliche Finanzausweisungen	78
a) Überblick über die geltende Finanzausgleichsregelung seit Übernahme der Finanzsperre	78
b) Umfang der staatlichen Finanzbeiträge zur gemeindlichen Finanzausstattung	82
Fünfter Abschnitt	
<u>Unterschiede in der Staatsaufsicht Englands und Deutschlands</u>	85
<u>1. Kapitel:</u> Die Kommunalaufsicht in England	85
§ 14 Allgemeines und Grundlegendes zur englischen Kommunalaufsicht	85
§ 15 Träger der Kommunalaufsicht	87
a) Das Parlament ?	87
b) Übergeordnete "local authorities" ?	88
c) Die Gerichte ?	89
d) Die Zentralbehörden	89
e) Die "inspectors" als Außenbeamte der zentralbehördlichen Aufsichtsorgane	90
§ 16 Ziel und Aufgabe englischer Kommunal- aufsicht	91
§ 17 Inhalt und Umfang staatlicher Kontroll- tätigkeit	93
§ 18 Mittel der Kommunalaufsicht	95
1. Direkte Aufsichtsmittel	95
a) Informationsrechte	95
aa) "Inspection"	95
bb) "Local inquiry"	97
cc) "Audit"	99
dd) "Sonstige Auskunftsrechte"	102

	Seite
b) Eingriffsrechte	103
2. Indirekte Aufsichtsmittel	107
a) Anleihegenehmigung	109
b) Bestätigungs- und Genehmigungsrecht	111
c) Kürzung und Sperrung staatlicher Finanzzuweisungen	111
<u>2. Kapitel: Die Kommunalaufsicht nach deutschem Gemeindeverfassungsrecht</u>	118
§ 19 Arten der Staatsaufsicht	118
§ 20 Umfang der allgemeinen Kommunalaufsicht	120
§ 21 Organe der allgemeinen Kommunalaufsicht	121
§ 22 Mittel der allgemeinen Kommunalaufsicht	122
Sechster Abschnitt	
<u>Erkenntnisse und Ergebnisse der vergleichenden Gegenüberstellung</u>	125
Siebenter Abschnitt	
<u>Die Idee der Finanzsperre nach englischem Vorbild in abgewandelter deutschrechtlicher Ausgestaltung als allgemeines Aufsichtsmittel</u>	134
§ 23 Ergänzungsfähigkeit der deutschen Kommunalaufsicht?	135
§ 24 Ergänzungsbedürftigkeit der geltenden deutschen Aufsichtsmittel?	136
§ 25 Zweckmäßigkeit (Wirksamkeit und Verhält- nismäßigkeit) der Finanzsperre?	136
§ 26 Finanzsperre und lebensfähige kommunale Selbstverwaltung	142

Z w e i t e r T e i l

<u>Die Verfassungsmäßigkeit der Finanzsperre</u>	147
§ 27 Eine ausreichende Finanzausstattung als Grundlage eigenverantwortlicher Selbstverwaltung	147
§ 28 Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und der Bestim- mungen der Länderverfassungen	149
§ 29 Rechtscharakter der Selbstverwaltungs- garantie	150
§ 30 Inhalt und Umfang der Verfassungs- garantie	151
§ 31 Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes in Art. 28 Abs. 2 GG; zulässige Beschrän- kung der Selbstverwaltung	154
§ 32 Voraussetzungen eines zulässigen Eingriffs in die Selbstverwaltung	156
Zusammenfassendes Ergebnis	
§ 33 Schlußbetrachtung und Ausblick	167

Einführung

§ 1 Die Finanzsperre in einzelnen Ländergesetzen der ehemals britischen Zone

Der staatsrechtliche und verwaltungsorganisatorische Wiederaufbau unseres Staatswesens nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 - gekennzeichnet durch das Bestreben der damaligen Kontrollbehörden, in Abänderung der überwundenen Verhältnisse den deutschen Selbstverwaltungskörperschaften neue Formen und Grundsätze aufzuprägen, und getragen von dem Bemühen des deutschen Gesetzgebers, in der Ausgestaltung des künftigen Gemeinderechts eine lebendige demokratische Neuordnung zu vollziehen - brachte für das Gebiet der ehemals britischen Besatzungszone eine gewisse Anlehnung an das englische Kommunalrecht, eine Übernahme einzelner englischer Verwaltungsgrundsätze mit sich¹⁾.

Eine dieser dem englischen Recht entliehenen Institutionen²⁾ ist die sogenannte Finanzsperre, wie sie in

-
- 1) Als bedeutendste Neuerung im deutschen Gemeinderecht nach 1945 ist die in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (dort allerdings seit der Gemeindeordnung vom 24.1.1950 (GVBl. S.25) i.d.F. der §§ 74,75 der Kreisordnung vom 27.2.1950 (GVBl. S.49) wieder aufgegeben) durch die Militär-Regierungs-Verordnung Nr.21 in der sogenannten rev.DGO (German Municipal Code, ohne Datum, mit Wirkung vom 1.4.1946) entsprechend englischem Vorbild eingeführte Ratsverfassung, die Zweispurigkeit zwischen dem Gemeindedirektor und Bürgermeister bzw. Oberkreisdirektor und Landrat zu nennen. In dem Ratssystem mit dem Bürgermeister als Ratsvorsitzenden und dem Gemeindedirektor als ausführendem Organ ist das englische Prinzip des "government by committees" verwirklicht. (Vgl. PAGENKOPF, Lehrbuch, S.67, 101; vgl. auch FACHINGER, Gemeinderecht, S.42; LEDERER in BBgmstr. 1947/48, S.30 ff; MARKULL, Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, S.13 ff.)
 - 2) BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, Bd.I, S.171; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.231; LAUX, Diss. S.213.

§ 126 schlh.GO ³⁾, § 65 der Kreisordnung von Schleswig-Holstein ⁴⁾ sowie § 23 FAG von NRW ⁵⁾ niedergelegt ist ⁶⁾.
So bestimmt § 126 schlh.GO:

- (1) Wenn die Gemeinde trotz ausdrücklicher Aufforderung durch die Kommunalaufsichtsbehörde Anordnungen, die das Recht verletzen, nicht aufhebt oder gesetzliche Pflichten nicht erfüllt und die Befugnisse der Kommunalaufsichtsbehörde nach §§ 122 bis 125 nicht ausreichend erscheinen, so kann der Landesminister des Innern die der Gemeinde im Rahmen des Finanzausgleichs zustehenden Finanzzuweisungen nach vorheriger Androhung sperren, kürzen oder streichen.
- (2) Das gleiche gilt für Zweckzuschüsse, wenn die Verpflichtung der Gemeinde Aufgaben betrifft, für welche die Zweckzuschüsse vorgesehen sind.
- (3) Maßnahmen nach den Abs.1 und 2 müssen sich in angemessenem Verhältnis zu den Pflichtverletzungen der Gemeinde halten.

3) Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24.1.1950 (GVBl. S.25) i.d.F. der §§ 74,75 der Kreisordnung vom 27.2.1950 (GVBl. S.49) und der Gesetze vom 3.2.1951 (GVBl. S.31), vom 29.1.1955 (GVBl. S.5) und des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung vom 26.11.1956 (GVBl. S.175).

4) Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 27.2.1950 (GVBl. S.49).

5) vom 24.1.1961 (GVBl. S.124 ff.(128)).

6) Auch in den vorausgegangenen FAG von NRW, beginnend mit dem Haushaltsjahr 1947, war die Einrichtung der Finanzsperre geregelt. So im einzelnen:

- 21 Abs.1 FAG vom 5.4.1948 (GVBl. S.175 ff.(179,180));
- 24 Abs.1 FAG vom 9.2.1949 (GVBl. S.45 ff.(51));
- 22 Abs.1 FAG vom 29.11.1949 (GVBl. S.305 ff.(308));
- 24 Abs.1 FAG vom 9.6.1950 (GVBl. S.135 ff.(138));
- 24 Abs.1 FAG vom 3.8.1951 (GVBl. S.99 ff.(102));
- 23 Abs.1 FAG vom 15.7.1952 (GVBl. S.135 ff.(139));
- 23 Abs.1 FAG vom 5.5.1953 (GVBl. S.253 ff.(257));
- 23 Abs.1 FAG vom 11.5.1954 (GVBl. S.141 ff.(146));
- 23 Abs.1 FAG vom 17.5.1955 (GVBl. S.103 ff.(107));
- 23 Abs.1 FAG vom 15.5.1956 (GVBl. S.149 ff.(153));
- 23 Abs.1 FAG vom 2.4.1957 (GVBl. S.75 ff.(79));
- 23 Abs.1 FAG vom 1.4.1958 (GVBl. S.123 ff.(127));
- 23 Abs.1 FAG vom 29.4.1959 (GVBl. S.96 ff.(100));
- 24 Abs.1 FAG vom 6.4.1960 (GVBl. S.62 ff.(66)).

Fortsetzg. siehe auf S.3)

In nahezu wortgleicher Formulierung lautet § 65 der Kreisordnung von Schleswig-Holstein:

- (1) Wenn der Kreis trotz ausdrücklicher Aufforderung durch die Kommunalaufsichtsbehörde Anordnungen, die das Recht verletzen, nicht aufhebt oder gesetzliche Pflichten nicht erfüllt und die Befugnisse der Kommunalaufsichtsbehörde nach den §§ 62 bis 64 nicht ausreichend erscheinen, so kann sie die dem Kreis im Rahmen des Finanzausgleichs zustehenden Finanzzuweisungen nach vorheriger Androhung sperren, kürzen oder streichen.
- (2) Das gleiche gilt für Zweckzuschüsse, wenn die Pflichtverletzung des Kreises Aufgaben betrifft, für welche die Zweckzuschüsse vorgesehen sind.
- (3) Maßnahmen nach den Abs.1 und 2 müssen sich im angemessenen Verhältnis zu den Pflichtverletzungen des Kreises halten.

Fortsetzg.d.Fußnote 6) v.S.2:

Desgleichen findet sich eine Kodifikation der Finanzsperre in den FAG des Landes Schleswig-Holstein für die Rechnungsjahre 1947 und 1949 (§ 12 Abs.1 FAG vom 3.2.1948 (GVBl. S. 27 ff. (29)), und § 22 FAG vom 8.2.1949 (GVBl. S.43 ff. (47)). Der Grund dafür, daß die Finanzsperre im Jahre 1947 im FAG statt (als kommunales Aufsichtsmittel!) in einem Gemeindeverfassungsgesetz niedergelegt wurde, ist darin zu sehen, daß zum damaligen Zeitpunkt eine Gemeindeordnung noch nicht vorlag (vgl. dazu 1. und 2. Lesung des FAG vom 3.2.1948 (GVBl. S.27 ff.), 8. Sitzung des schleswig-holsteinischen Landtages der 1. Wahlperiode am 2.2.1948 - Wortprotokoll S.76,77 -). Für das Haushaltsjahr 1948 sollte die Finanzsperre in die inzwischen entworfene Gemeinde- bzw. Kreisordnung übernommen werden.- Die Versagung der Zustimmung der Militär-Regierung zu der vom schleswig-holsteinischen Landtag (1. Wahlperiode) in der 14. Tagung am 10.8.1948 beschlossenen Gemeindeordnung gab dann Veranlassung, das Aufsichtsmittel der Finanzsperre wieder in das FAG vom 8.2.1949 (GVBl. S.43 ff.) aufzunehmen (vgl. dazu Abschnitt VII der Begründung zur Landtagsvorlage Nr. 164/3 - Wortprotokoll der 18. Tagung am 21.12.1948, S.127).

Fortsetzg. siehe auf S.4)

In inhaltlich übereinstimmender Formulierung regelt
§ 23 FAG von NRW:

Die Landesregierung kann mit Zustimmung des Hauptausschusses des Landtags die einem Landschaftsverband, einem Landkreis oder einer Gemeinde nach diesem Gesetz zustehenden Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen nach vorheriger Androhung sperren, kürzen oder streichen, wenn der Landschaftsverband, der Landkreis oder die Gemeinde es trotz wiederholter Aufforderung durch die Aufsichtsbehörde unterlassen hat, Anordnungen zur Erfüllung der dem Landschaftsverband, dem Landkreis oder der Gemeinde gesetzlich obliegenden Verpflichtungen nachzukommen.

Fortsetzg.d.Fußnote v.S.3:

Weiterhin war die Finanzsperre enthalten in § 116 des gemeinsamen Entwurfs einer Gemeindeordnung auf Grund der Beratungen in Weinheim am 2. und 3.7.1948 (sog. Weinheimer Entwurf, abgedruckt u.a. bei MARKULL, Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24.1.1950, S. 163 ff.).

Ebenso sah der Entwurf der SPD-Landtagsfraktion zur jetzigen Gemeindeordnung von NRW die Finanzsperre in § 119 vor. (Der Entwurf ist abgedruckt in Landtagsdrucksachen, Sitzungsberichte, Kurzprotokolle der Redaktionskommission zur Gemeindeordnung von NRW, 2. Wahlperiode.)

Schließlich fand sich die Finanzsperre noch in § 10 des Gesetzes über die Eingliederung staatlicher Sonderbehörden der Kreisstufe in die Kreis- und Stadtverwaltungen in NRW vom 30.4.1948 (GVBl. S.180 ff.(181)).-

Die Möglichkeit der Sperrung, Kürzung oder Streichung von Zuweisungen an die Landschaftsverbände besteht in NRW erst seit dem FAG vom 24.1.1961 (GVBl. S.124 ff.), obgleich diese Selbstverwaltungskörperschaften schon vorher bestanden und auch die gleichen sachlichen Voraussetzungen gegeben waren. Abgesehen von dem bloßen Hinweis auf die neue Fassung der Bestimmung ist eine Begründung für die Ausdehnung des Aufsichtsmittels der Finanzsperre auch auf die Landschaftsverbände im Gesetzentwurf zum vorgenannten FAG nicht ausgesprochen.

§ 2 Begriff, Ursprung und Funktion der Finanzsperre

Eine Begriffsbestimmung für die Finanzsperre gibt es nicht im Gesetz und ist bisher auch in der Literatur noch nicht unternommen worden. Abgesehen von einigen auf sie hinweisenden Erwähnungen ist diese Institution bislang nicht zum Gegenstand einer Untersuchung gemacht worden.

Allein mit der Umschreibung der Funktion und der Voraussetzungen der Finanzsperre im Gesetz ist jedoch über das Wesen des Untersuchungsgegenstandes und seine begriffliche Klärung noch nicht genügend ausgesagt.

Der Begriff Finanzsperre entstammt weder der deutschen Gesetzessprache, noch kommt er aus der deutschen Rechtsprechung; er ist auch nicht von der deutschen Wissenschaft entwickelt worden. Vielmehr wurde terminologisch eine Bezeichnung für eine Verwaltungseinrichtung geprägt, die dem englischen Kommunalrecht entstammt und nach dem zweiten Weltkrieg Eingang in die genannten Gesetzesbestimmungen gefunden hat, bis zu diesem Zeitpunkt aber als Ausdruck oder Begriff für irgendeinen Gegenstand oder eine Einrichtung dem deutschen Recht und der deutschen Rechtssprache unbekannt war.

Liegt es daher zunächst sehr nahe, im englischen Recht nach einer Begriffsbestimmung der Finanzsperre auszuschauen, so wird man jedoch auch bei einer Durchsicht der englischen Gesetze und der englischen Literatur vergeblich nach einer Definition der Finanzsperre suchen. Man wird sogar feststellen müssen, daß es an einem "terminus technicus" für diese Einrichtung überhaupt fehlt.

Daß im englischen Recht eine gesetzliche Definition der Finanzsperre nicht besteht, erklärt die Tatsache, daß englische Gesetze theoretische Definitionen schlechthin nicht treffen ⁷⁾. Andererseits ist die Sperrung und Kürzung der

7) REDLICH, Lokalverwaltung, S.358.

Finanzleistungen an die kommunalen Verwaltungsträger eine durch die englische Verwaltungspraxis entwickelte Einrichtung im Dienste der Staatsaufsicht, für die sich allenfalls umschreibende Erklärungen ⁸⁾, nicht aber ein festgelegter und inhaltlich klar umrissener Begriff findet. Die Bezeichnung Finanzsperre ist somit eine deutschsprachige Formulierung, mit der ein im englischen Recht gebräuchlicher und nunmehr ins deutsche Recht übertragener Verwaltungsvorgang angesprochen wird.

8) So u.a. FINER, Local Government, S.302/307: "Central control is linked closely with grants - in - aid made by Parliament to the local authorities that the connexion is established between grants and control"Parliament" has a power of inspection, usually coupled with the making or withholding of grants - in - aid".

JACKSON, Local Government, S.113/114: " general grants and rate - deficiency grants to any local authority may be reduced by the appropriate Minister, with the approval of the Parliament, if that authority fails to achieve or maintain a reasonable standard of efficiency and progress the payment of these grants gives the department concerned the opportunity to review the local service in respect of which the grant is made. This, and the threat of withdrawel of the grant if the service is not satisfactory, provides one of the important methods by which the central government exercises influence over the operations of local authorities."

ROSE , English Local Government Law, S.25, 26 unter Hinweis auf section 104, LGA 1929: "The Minister may reduce the grant payable to any council by such amount as he thinks just, if

- a) he is satisfied that the councils have failed to achieve or maintain a reasonable standard of efficiency and progress in the discharge of their functions
- b) he is satisfied that the expenditure of the council has been excessive and unreasonable"

Vgl. auch CLARKE, Outlines of Local Government of the United Kingdom, S. 224, sowie ROBSON, Local Government, S. 236.

Will man für die Finanzsperre nach der deutschen Gesetzesregelung eine brauchbare und allseitige Begriffsbestimmung treffen, so läßt sich - wenn man auf die aus der Formulierung des Gesetzes aufklingende Bedeutung abstellt - eine Definition dahingehend treffen, daß unter der Finanzsperre das Recht des Innenministers zu verstehen ist, als kommunale Aufsichtsbehörde unter der Voraussetzung eines gesetzwidrigen Verhaltens einer Selbstverwaltungskörperschaft eine Sperrung, Kürzung oder Streichung der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs mit den Selbstverwaltungskörperschaften zu leistenden staatlichen Finanzausweisungen - und zwar der allgemeinen Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse - vorzunehmen.

Als solche Einrichtung kommt ihr damit die gleiche Bedeutung zu wie in England: Die Eigenschaft eines Kontrollmittels in der Hand der Aufsichtsbehörde. Diese ihre Aufgabe läßt sich aus der Wortbedeutung und der im Gesetz zum Ausdruck gebrachten Zweckbestimmung entnehmen und hat auch, wie sich an Hand der Ausschlußberatungen zur Kodifikation der Finanzsperre dokumentieren läßt, dem Gesetzgeber vorschwebt. Einer solchen Analyse des Charakters und der Funktion der Finanzsperre als eines kommunalen Aufsichtsmittels läßt sich nicht einwendend entgegenhalten, daß beispielsweise die Finanzsperre in NRW im Katalog der kommunalen Aufsichtsmittel der GO, wo sie nach systematischen Gesichtspunkten hätte aufgeführt sein müssen ⁹⁾, nicht niedergelegt ist, was ohne weiteres möglich gewesen wäre, wenn sie ihrem Wesen nach den anderen Aufsichtsmitteln hätte gleichgestellt werden sollen, zumal die Schaffung der GO NRW zeitlich später als die erstmalige Aufnahme der Finanzsperre in das Finanzausgleichsgesetz von NRW erfolgte ¹⁰⁾.

9) Nach der schleswig-holsteinischen Gemeindeverfassung ist die Finanzsperre in den Kreis der bis dahin bestehenden Aufsichtsmittel eingeordnet worden.

10) Das erste Finanzausgleichsgesetz datiert vom 5. April 1948, die GO NRW dagegen vom 28. Oktober 1952.

Indes lassen die Protokolle der Ausschußsitzungen zu den Beratungen der GO NRW klar erkennen, daß ihre Nichtberücksichtigung in der nordrhein-westfälischen Gemeindeverfassung nicht aus Zweifeln an ihrem Charakter als kommunalen Aufsichtsmittel geschah, sondern ausschließlich darauf beruhte, daß dieses dem Kommunalrecht bis dahin unbekannte sowie dem deutschen Rechtsdenken so ungewöhnlich erscheinende Kontrollmittel trotz der bereits erfolgten, wenn auch zumeist mit kritischer Distanzierung und starken Vorbehalten aufgenommenen Regelung in den FAG der Jahre von 1947 an nicht in die GO NRW aufgenommen werden sollte, weil sowohl Bedenken bezüglich seiner Konstruktion als auch hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit erhoben wurden ¹¹⁾.

-
- 11) Diese Bedenken wurden anläßlich der Beratung der GO NRW geäußert, als zur Frage der Kommunalaufsicht, ihres Umfangs und der einzelnen Aufsichtsmittel unter Hinweis auf die Regelung der Finanzsperre in der schlh.GO ihre Übernahme auch in die GO NRW zur Debatte stand (so wie es der Entwurf der SPD-Fraktion, der sogenannte Menzelsche Entwurf vorsah). Die Zweifel an der geeigneten Konstruktion der Finanzsperre für das deutsche Kommunalrecht und ihrer Vereinbarkeit mit deutschen Verfassungsgrundsätzen konnten nicht beseitigt werden. Auch der Hinweis, daß die Finanzsperre bereits im nwfAG von 1947 niedergelegt war, vermochte eine Übernahme in die GO NRW nicht zu bewirken. Vielmehr wurden in Beziehung auf das Finanzausgleichsgesetz die gleichen Bedenken angemeldet (vgl. AusschBrtg.StB GO 39, S.8/9). Auch bei den Beratungen zur schlh.GO wurden verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Aufnahme der Finanzsperre geäußert (vgl. Ausschßprotokolle über die Sitzung des Landesausschusses für innere Verwaltung vom 6.12.1949 (S.8) zu § 116 des Entwurfs einer schlh.GO (Landtagsvorlage Nr.273/3 - Wortprotokoll der 27.Tagung am 28./29.11.1949, S.176).

In ähnlicher Weise äußert auch BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, Bd.I, S.148, Bedenken gegen die Finanzsperre: "Die Aufsichtsbehörden in Schleswig-Holstein wenden auch die Finanzsperre als Aufsichtsmittel (§ 126 schlh.GO) nicht an, weil sie verfassungswidrig ist"; ders. a.a.O., S.171/172, mit Bedenken bezgl.eines Verstoßes gegen die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung nach Art.28, Abs.2 GG; zustimmend

Fortsetzg. siehe auf S.9)

Fortsetzg.d.Fußnote 11) d.vorhergehenden Seite:

dazu GÖNNEWEIN in ArchöK. Bd.81, S.228; vgl. auch
ZUHORN, Gemeindeverfassung, S.154.

Wieder andere Bedenken macht ELLERINGMANN, Kommunalaufsicht, S.71/72 geltend. Er begründet seine ablehnende Auffassung zur Finanzsperre damit, daß sie deutscher Geschichte und deutscher Rechtsauffassung widerspräche, daß sie zu kommerziell und privat sei und daher der Würde hoheitlicher Organismen zuwiderlaufe.

§ 3 Problematik und Aufgabe der Abhandlung, Abgrenzung
und Methodik der Darstellung

Bei der Übernahme der Finanzsperre ins deutsche Recht ist der Gesetzgeber von der Vorstellung geleitet worden, sich die Erfahrungen dieser englischen Verwaltungseinrichtung auch in Deutschland zunutze zu machen. Ziel der **Neuerung** sollte es sein, die bestehende Anzahl herkömmlicher Kommunalaufsichtsmittel durch ein neuartiges wirkungsvoll zu erweitern.

Jeder Versuch aber der Übertragung einer fremden, auf anders-geartetem Rechtsboden gewachsenen und durch eine eigene geschichtliche Entwicklung determinierten Verwaltungseinrichtung läßt die Frage nach der praktischen **Möglichkeit** eines solchen Vorganges in verwaltungsrechtlicher und - organisatorischer Hinsicht entstehen.

Er berechtigt zu der kritischen Untersuchung, ob die betreffende Einrichtung die Übertragung von einem Kommunalsystem auf ein anderes ermöglicht und ob sie auch unter veränderten verwaltungsmäßigen Gegebenheiten die gleiche zweckbestimmte Funktion ausüben kann wie in ihrer ursprünglichen Umgebung.

Es bedarf keiner besonderen Hervorhebung, daß eine Institution, die sich in einem Lande auf Grund bestimmter Vorgegebenheiten gut eingespielt hat und erfolgswirksam gehandhabt wird, nicht ohne weiteres auf ein anderes Verwaltungssystem mit grundlegend verschiedener Struktur übernommen werden kann, daß eine Verwaltungseinrichtung, die sich in ihrem Ursprungsland in einen verwaltungsmäßigen Gesamtablauf einordnet und aus der wechselseitigen, miteinander wirkenden Verknüpfung verschiedener Faktoren und Verwaltungselemente Charakter, Funktion und Wirksamkeit erhält, dann strukturbedingte Veränderungen erfahren muß, wenn sie aus der Verankerung in dieser zusammenhän-

genden Einheit herausgelöst und in eine andersgeartete Verwaltungsordnung eingefügt wird. Das aber wiederum kann den Versuch mißlingen lassen, sich die Erfahrungen einer fremden Institution zunutze zu machen.

Eine Verknüpfung neuer, fremder Verwaltungseinrichtungen mit überkommenen, eigenen Institutionen kann nur dort eine funktionsfähige Gestaltung finden, wo die zu übernehmende Einrichtung sich organisch in die neue Umgebung einordnen und mit den vorhandenen Institutionen in einen harmonischen und wirkungsvollen Zusammenklang bringen läßt.

Trotz verschiedener Anlehnungen an englische Verwaltungsprinzipien nach 1945 ist das deutsche Selbstverwaltungssystem im Kern unverändert geblieben. Vor allem hat die deutsche Kommunalaufsicht - was die einzelnen Kontrollmittel anbetrifft - keine Änderung gegenüber der Regelung der DGO erfahren. Die einzelnen Aufsichtsmittel sind, weil sie deutscher Verwaltungsorganisation entsprechen, auch bei der Neuordnung des deutschen Kommunalrechts nach 1945 beibehalten worden. Daß einige bestimmte englische kommunale Organisationsprinzipien ins Gemeinderecht der ehemals britischen Zone übertragen wurden, berechtigt nicht zu einer schematischen und vorurteilslosen Übernahme auch anderer Einrichtungen. Weil der innere Zusammenhang beider Rechtsgebiete, des englischen und des deutschen Kommunalrechts - wie noch zu zeigen sein wird - nicht gegeben ist, bedarf es, will man eine fremde Institution aufgreifen, jeweils einer eingehenden Prüfung, ob eine, wenn auch nachahmenswerte Einrichtung in einem fundamental andersgestalteten Verwaltungssystem diejenigen Anknüpfungspunkte finden kann, die Grundvoraussetzung für ein Funktionieren schlechthin sind (ganz abgesehen von der weitergehenden, wertenden Frage, ob die Übernahme tatsächlich einen Gewinn für das eigene Verwaltungssystem, eine Bereicherung i.S. eines besseren Ablaufs der Verwaltung, einer Verwaltungsvereinfachung also, darstellt). Eine

Verwaltung ist in ihren Institutionen und Äußerungen nur dann handlungsfähig und vernünftig, wenn ihre Einrichtungen in Idee und Gestaltung auf das eigene Verwaltungssystem angelegt sind und sich den vorgegebenen verwaltungsmäßigen Verhältnissen des eigenen Landes anpassen. Mindestanforderung einer jeden Institution ist es daher, daß sie ihrer Konstruktion nach im Verwaltungsaufbau so orientiert ist, daß sie die ihr zugedachte Aufgabe wirksam erfüllen kann. Wo dies bei der Verpflanzung in ein fremdes Verwaltungssystem nicht möglich ist, muß die Übernahme alles Nachahmenswerten zwangsläufig eine Grenze finden. Bei der Übertragung einer fremden Verwaltungseinrichtung ist stets zu bedenken, daß der Wert des Originals in seinem Ursprungsland kein Indiz für den Wert der Kopie in einem anderen Verwaltungssystem sein kann.

Was den Stand der Forschung zur Finanzsperre anbetrifft, so muß gesagt werden, daß diese dem englischen Recht entstammende Einrichtung und die mit ihr im Zusammenhang stehenden Fragen im deutschen Schrifttum eine auffallend mangelnde Aktualität aufweisen und - bis auf vereinzelte andeutende Erwähnungen - bisher kaum irgendwelche Beachtung, allenfalls eine spürbare Zurückhaltung und Skepsis gefunden haben. Dazu kommt (man mag es auch als Ursache werten), daß die Finanzsperre in der Praxis noch nicht angewandt worden ist ¹²⁾. Sie hat seit ihrer Übernahme - in den Hintergrund

12) Weder das Innenministerium von Nordrhein-Westfalen noch das Innenministerium von Schleswig-Holstein haben bisher von der Finanzsperre Gebrauch gemacht (Auskunft des Innenministeriums von Nordrhein-Westfalen vom 23. August 1960 und des Innenministeriums von Schleswig-Holstein vom 20. August 1960).

gerückt - nahezu ein Schattendasein geführt¹³⁾.

Wenn der Finanzsperre damit auch keine überragende Bedeutung im deutschen Kommunalrecht zugedacht werden kann, so darf gleichwohl nicht verkannt werden, daß sie als Aufsichtsmittel dem Staat eine wirkungsvolle, einschneidende Handhabe gibt, unter bestimmten Voraussetzungen regelnd und gestaltend in den gemeindlichen Verwaltungsbereich einzugreifen, und zwar auf dem Gebiete des Finanzwesens, das im Hinblick auf den gesamten kommunalen Verwaltungsbereich und die Existenz der gemeindlichen Selbstverwaltung eine überaus große und tragende Bedeutung besitzt. Bedenkt man zudem, daß neben diesen finanzpolitischen Fragen auch solche der Kommunalaufsicht und damit wichtige innerpolitische Probleme in unserem föderalistischen Staatsaufbau berührt werden, so erscheint es angesichts dieser doch beachtenswerten Bedeutung der Finanzsperre als lohnenswerte Aufgabe, dieses kommunale Kontrollmittel einer eingehenden Prüfung zu unterziehen¹⁴⁾. - Daß die Finanzsperre bisher in der Praxis nicht gebraucht und ihr im Schrifttum kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde, vermag das Interesse einer solchen Untersuchung nicht zu verringern. Im Gegenteil, es ließe sich in einer solchen distanzierten Haltung gegenüber diesem außer-

13) Das allerdings wurde ihr in gewisser Hinsicht bereits bei der Neuaufnahme in die deutsche Gesetzgebung vorausgesagt. So läßt sich an Hand der Beratungsprotokolle zum Gesetzesentwurf zur Regelung des Lasten- und Finanzausgleichs für das Haushaltsjahr 1947 in NRW im Haushalts- und Finanzausschuß (vgl. Sitzung v. 24.2.1948 über LD Nr. II 253 und II 273 in KP 32/48, S. 42 ff. (63) dokumentieren, daß man von der Finanzsperre im allgemeinen keinen Gebrauch machen wollte.

14) LOSCHELDER in RStW, Bd. II (1950), S. 463, weist auf die besondere, nicht zu unterschätzende Tragweite der Finanzsperre als Ausweitung der bisher nach geltendem deutschen Gemeinderecht bekannten kommunalen Aufsicht hin, ohne allerdings auf diese Frage näher einzugehen.

ordentlichen, neuartigen Aufsichtsmittel vielleicht gerade ein Indiz für die Richtigkeit vereinzelt geäußelter, doch bisher nicht begründeter Vermutungen erblicken, daß die Finanzsperre in ihrer Konstruktion für die deutsche Kommunal-aufsicht nicht geeignet und hinsichtlich ihrer verfassungs-rechtlichen Vereinbarkeit nicht unbedenklich sei ¹⁵⁾ und ihre Anwendung daher nicht zweifelsfrei erfolgen könne. Dann aber ist das Interesse und die Vordringlichkeit einer solchen Klarstellung unmittelbar angezeigt.

Hier liegen also die Gründe für die Untersuchung der Finanzsperre in der vorliegenden Darstellung. Mit dieser Ab-handlung soll der Versuch unternommen werden, den Bedenken und Vorbehalten bezüglich der Konstruktion und der Verfas-sungsmäßigkeit der Finanzsperre nachzugehen. - Allerdings - und das mag der Bearbeitung eine gewisse, wenn auch nicht zu vermeidende Beschränkung verleihen - muß die Untersuchung sich auf rein theoretische Erörterungen beschränken, weil in keiner Weise irgendwelche praktischen Erfahrungen mit der Finanzsperre ausgewertet werden können.

Aufgabe und Ziel der Untersuchung sind somit in zweifa-cher Richtung abzugrenzen: darzustellen und zu untersuchen, ob zum einen die Finanzsperre ihrer Konstruktion nach sich als Aufsichtsmittel für das deutsche Kommunalrecht eignet, d.h. ob sie im Hinblick auf die verwaltungsorganisatorischen und finanzwirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Regelung der Kommunalaufsicht Deutschlands als Aufsichtsmittel im Rahmen des Finanzausgleichs angewandt werden kann und so-mit die gleiche Aufgabe zu erfüllen vermag wie in England, und ob weiterhin, wenn dies bejaht werden könnte, sie in ebenfalls gleicher Wirksamkeit wie in England durchführbar und daher als Neuerung für die deutsche Kommunalaufsicht zweckmäßig und von praktischem Wert ist. Zum andern wird

15) Vgl. dazu die unter Anm. 11, S.8/9 der Bearbeitung gemachten Ausführungen.

aber auch die Prüfung erforderlich, ob die Finanzsperre als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen werden kann, d.h. ob sie in ihrer Eigenschaft als - möglicherweise einschneidendes - Kontrollmittel mit der grundgesetzlich gesicherten Institution der gemeindlichen Selbstverwaltung vereinbar ist (Art. 28 II GG).

Ist hiermit die Aufteilung der Aufgabe in zwei Hauptfragen, die strukturelle Geeignetheit und Wirksamkeit der Finanzsperre für das deutsche Kommunalrecht einerseits und die Frage nach ihrer verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit andererseits, gegeben, so wird auch zugleich eine notwendige Abgrenzung der Untersuchung aufgezeigt.

Was nunmehr den Weg, den ersten Hauptteil der Abhandlung, die Frage nach der Geeignetheit der Finanzsperre für das deutsche Kommunalrecht zur Darstellung zu bringen, betrifft, so gilt es, die Einrichtung der Finanzsperre, wie sie in England besteht, der nach deutschem Recht gedachten und festgelegten Regelung vergleichend gegenüberzustellen. Dafür gilt es naturgemäß zunächst zu zeigen, wie die Einrichtung der Sperrung von Finanzen in England gehandhabt wird und welche verwaltungsorganisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen ihre Anwendung und Wirksamkeit ermöglichen. Die Kenntnis der englischen Verhältnisse ist unentbehrliche Voraussetzung für eine Beurteilung der Finanzsperre im deutschen Recht. - Eine solche vergleichende Gegenüberstellung kann sich indes nicht auf die bloße Schilderung nur der Institution der Finanzsperre beschränken. Diese ist kein vom sonstigen Verwaltungsrecht losgelöstes, verselbständigtes Gebilde. Wie die Verwaltung insgesamt einen in sich komplexen Ablauf verschiedener Funktionszusammenhänge darstellt, so ist eine bestimmte Institution ein durch eine Vielzahl einzelner miteinander zusammenhängender Voraussetzungen und Bedingtheiten geprägtes Gebilde. - Was die Finanzsperre anbetrifft, so erfüllt sie ihre Funktion als Staatsaufsichtsmittel innerhalb des englischen kommunalen

Finanzausgleichs. Es sind daher auch das System der englischen kommunalen Finanzausgleichsregelung sowie - vor allem - die Elemente englischer Kommunalaufsicht einer näheren Betrachtung zu unterziehen und mit den entsprechenden Regelungen in Deutschland zu vergleichen.

Doch auch damit ist der Kreis der Betrachtungen für die vorliegende Untersuchung noch nicht ausreichend und abschließend abgesteckt. Vielmehr müssen, da Finanzausgleich und Kommunalaufsicht selbst nur Ausdruck und Spiegelbild des verwaltungsorganisatorischen Aufbaus, der Stellung der Kommunen im Staat, der Verteilung öffentlicher Aufgaben und öffentlicher Einnahmequellen eines Landes sind, auch diese Faktoren Gegenstand der Untersuchung sein und muß ihren Besonderheiten in den beiden Vergleichsländern nachgegangen werden. Um die Finanzsperre in ihrem Charakter und ihrer Funktion gerade als spezifisch englische Verwaltungseinrichtung zu verstehen und in ihrer Wirksamkeit zu erfassen sowie sich einen Einblick darüber zu verschaffen, welche tragenden Elemente rechtlicher und verwaltungsorganisatorischer Art dieser Institution zugrunde liegen und sie ermöglichen, muß die Organisation der hoheitlichen Verwaltung Englands, die Stellung der kommunalen Verwaltungsträger im Gesamtaufbau der Exekutive, die Zuordnung öffentlicher Befugnisse auf die verschiedenen Verwaltungsträger, die Verteilung öffentlicher Einnahmequellen und die Regelung des Finanzausgleichs sowie - in besonders detaillierter Veranschaulichung - die Organisation und Ausgestaltung der englischen Kommunalaufsicht mit in die Untersuchung einbegriffen werden. Nur auf dem Hintergrund dieser Sachzusammenhänge, in der Vielfältigkeit ihrer gegenseitigen Beziehungen wird die Institution der Finanzsperre klar und deutlich sichtbar. Die Kenntnis gerade dieser einzelnen, ineinander greifenden und wechselbezüglichen Faktoren ist zum Verständnis der Finanzsperre unentbehrlich. Sie alle sind für ihre Handhabung und Wirksamkeit mitbestimmend, so daß sich die Untersuchung unumgänglich notwendig auf eine nähere

Darstellung auch dieser einzelnen Sachgebiete erstrecken muß, um ein umfassendes Bild von Charakter und Funktion der Finanzsperre als e n g l i s c h e r Verwaltungseinrichtung zu gewinnen. Erst nachdem man sich einen Einblick in diese wesentlichen Grundlagen verschafft und alle jene Zusammenhänge, die in enger Verknüpfung die Finanzsperre mitbedingen, aufgesucht und in die Darstellung mit einbezogen hat, kann man die besonderen Merkmale der englischen Verhältnisse herausarbeiten, sie den entsprechenden deutschen Verhältnissen gegenüberstellen und von einer so gewonnenen einheitlichen Gegenüberstellung aus verdeutlichen und beurteilen, wie und auf Grund welcher Voraussetzungen in England die Institution der Sperrung von staatlichen Finanzleistungen an die Kommunen möglich und erfolgswirksam ist und ob eine gleiche Einrichtung im deutschen Kommunalrecht überhaupt und mit gleichem Erfolg praktiziert werden kann. -

Allein eine so durchgeführte umfassende Rechtsvergleichung verleiht der Darstellung eine greifbare, überschaubare Einheit, vermittelt einen notwendigen Einblick über die englischen Verhältnisse, schafft eine Grundlage für den späteren Lösungsversuch und läßt eine vollständige Beantwortung der gestellten Problemfragen erwarten. - Dabei soll keineswegs über die Schwierigkeit hinweggesehen werden, bei der Vielzahl der zu vergleichenden Rechtsgebiete sowie angesichts der grundlegenden Verschiedenartigkeiten und Abweichungen im englischen und deutschen Recht, vor allem im Hinblick auf die für England charakteristische Ansammlung von Wohnheitsrecht, einer damit verknüpften Unübersichtlichkeit und fehlenden ordnenden Systematik, einen in konzentrierter Fassung geschlossenen, vollständigen, klaren und übersichtlichen Abriß - zumal auf die Grundzüge beschränkt - zu geben. Es erscheint daher zweckmäßig, die englischen Verhältnisse - mit dem Blick auf das deutsche Recht - darzustellen und nur dort Parallelen oder Unterschiede in ihren Grundlinien vergleichend im Gesamtüberblick aufzuzeigen, wo sie für das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung von Be-

deutung sind.

Durch diese Aufteilung in die genannten einzelnen Sachgebiete wird nach der bereits vollzogenen Abgrenzung der Abhandlung weiterhin der Weg der Untersuchung bezeichnet sowie der Darstellung zugleich ein gliedernder Aufbau gegeben.

Im zweiten Hauptteil der Abhandlung ist dann die Institution der Finanzsperre auf ihre Vereinbarkeit mit deutschen Verfassungsgrundsätzen zu untersuchen.

E r s t e r T e i l

Die Geeignetheit der Finanzsperre als englisches Staatsaufsichtsmittel für das deutsche Kommunalrecht

Erster Abschnitt

Unterschiede in der Organisation der hoheitlichen Verwaltung Englands und Deutschlands

§ 4 Der innere Verwaltungsaufbau Englands; Begriffe des "centralgovernment", "localgovernment" und "selfgovernment"

Bei einer Analyse des Verwaltungsaufbaus Englands ist davon auszugehen, daß England seiner Staatsform nach einen Einheitsstaat darstellt. Ohne Aufteilung in einzelne Länder umfaßt es die Gebiete von England und Wales und bildet unter der Regierungsform einer parlamentarischen Monarchie ein einheitliches, zentralistisches Staatswesen.

Diese unitarische Struktur des Staatsaufbaus findet eine entsprechende Widerspiegelung und Ausprägung in der Ausgestaltung der inneren Verwaltung Englands. Der Zusammenhang von Staats- und Verwaltungsform zeigt sich darin, daß alle hoheitliche Verwaltung in England ihrer Organisation nach einheitlich und ihrem Wesen nach gleichartig ist. Sie ist in ihrer Gesamtheit als Staatsverwaltung zu charakterisieren.

Es ist eine für das Verständnis des englischen Verwaltungsaufbaus außerordentlich wichtige Erkenntnis und setzt eine weitgehende Loslösung von deutschen staatsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Anschauungen und Vorstellungen voraus, daß der Engländer nicht den Gegensatz Staat - Gemeinde, Staatsverwaltung - Gemeindeverwaltung kennt ¹⁶⁾. Er

16) GOETZ, Englische Gemeinde, S.3; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.598; ders., Selbstverwaltung, Self-government, Lokalverwaltung, S.147; JESERICH in JbkoWi 1937, S.285; KROHN, Die moderne englische Lokalverwaltung, S.131; REDLICH in HwbkoWi, S.633;
Fortsetzg.siehe auf S.20)

sieht in seiner inneren Verwaltungsorganisation nicht zwei wesensverschiedene Verwaltungsebenen, zwei voneinander abgegrenzte, eigenständige Verwaltungsbereiche. Eine institutionelle Gegensätzlichkeit von einem staatlichen und einem lokalen Verwaltungsbereich ist in seinem Rechtsdenken unvorstellbar ¹⁷⁾, ein verselbständigter, eigenverantwortlicher Aufgabenkreis der Kommunen und Kommunalverbände in strenger Abgrenzung zu einem staatlichen ihm unbekannt. Es ist im Hinblick auf Englands innere Verwaltung daher nicht möglich, von einem Dualismus staatlicher und kommunaler Aufgabenkreise, einer organisatorischen Trennung zweier selbständig nebeneinander stehender und sich wesensmäßig gegenseitig ausschließender Verwaltungsbereiche zu sprechen ¹⁸⁾. Das Verhältnis Staat - Kommunen ist vielmehr das einer organischen Einordnung unter eine einheitliche, die gesamte innere Verwaltung als wesensgleich kennzeichnende Verwaltungsform mit der alleinigen Verwaltungs- und Regierungsspitze des Parlaments ¹⁹⁾. Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung fallen mithin nicht auseinander; die Kommunalverwaltung ist vielmehr ein Teil der Staatsverwaltung ²⁰⁾. Alle Aufgaben, die die

Fortsetzg.d.Fußnote 16) d.vorhergehenden Seite:

SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.79, 83, der darauf verweist, daß es im Englischen nicht einmal die Begriffe "Staat" und "Gemeinde" gibt; ebenso HARRIS in RuPrVBl. 1929, S.376.

17) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.6.

18) FINER in JböffR.Bd.16, S.93, betont, daß es ein großer und weit verbreiteter Fehler sei, beim Studium der englischen lokalen Verwaltung an zwei sich gegenseitig ausschließende Sphären lokaler und zentraler Verwaltung zu denken und zwei Arten von Verwaltung mit verschiedenen Funktionen anzunehmen.

19) WALLACE, The Government of England, S.227, 228.

20) GOETZ, Englische Gemeinde, S.2; derselbe, Die ausländischen Gemeinden, S.598; ders., Selbstverwaltung, Self-government, Lokalverwaltung, S.147.

englischen Kommunen und Kommunalverbände wahrnehmen, sind Staatsaufgaben ²¹⁾, die sie im Namen des Staates durchführen ²²⁾.

Die einzige begriffliche Unterscheidung, die der Engländer vornimmt, ist die von "Zentralverwaltung" und "Lokalverwaltung", von "centralgovernment" und "localgovernment". Damit benennt er indes nur die beiden Verwaltungsträger, auf die die gesamte innere Verwaltung, die Staatsverwaltung, aus rein organisatorischen Gründen aufgeteilt ist, nicht bedeutet diese Aufgliederung, wie schon dargelegt, daß damit zwei gegeneinander verselbständigte, voneinander getrennte wesensverschiedene Wirkungskreise geschaffen sind. "Zentralverwaltung" und "Lokalverwaltung" sind wesensmäßig ein und dasselbe, eben staatliche Verwaltung. Sie stellen die beiden Komponenten dieser Staatsverwaltung dar ²³⁾ und bilden trotz ihrer organisatorischen Trennung eine organische, institutionelle Einheit ²⁴⁾. Sie ergänzen sich unter dem einheitlich umfassenden Oberbegriff der Staatsverwaltung als grundsätzlich gleichberechtigte und gleichgestellte Verwaltungs-

21) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.238, 239: "Sowohl Lokal- als auch Zentralverwaltungen waren und sind auch heute noch staatliche Verwaltungen." Desgleichen DALCHOW in seiner Denkschrift: Was können wir von der englischen Selbstverwaltung lernen?, S.14: "Die Lokalverwaltung ist die örtlich tätige Staatsverwaltung". Im gleichen Sinne ebenso GOETZ, Englische Gemeinde, S.3; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.598; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.147; FINER in JböfR. Bd.16, S.94; HATSCHKE, EstR I, S.26; JELLINEK, G., Allgemeine Staatslehre, S.432, 639; NÖTH, Diss., S.46.

22) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.244; ähnlich JELLINEK, G., S.640.

23) GOETZ, Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.147.

24) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.7.

träger zentraler bzw. lokaler Zuordnung zur inneren Verwaltung Englands ²⁵⁾.

Kennzeichnend und entscheidend für Englands Verwaltungsorganisation ist damit allein die Unterscheidung von Zentralverwaltung und Lokalverwaltung ²⁶⁾.

Begrifflich bedeutet Zentralverwaltung Staatsverwaltung auf zentraler, nationaler Ebene, Lokalverwaltung gleichfalls Staatsverwaltung, doch im lokalen Bereich.

Träger der Zentralverwaltung sind die obersten Staatsbehörden, die verschiedenen Fachministerien, welche sich aus einzelnen Hofämtern entwickelt haben ²⁷⁾, Träger der Lokalverwaltung sind die Kommunen und Kommunalverbände ²⁸⁾.

-
- 25) FINER in JböffR Bd.18, S.208: "... both of them (central-government and localgovernment) form, in theory and practice, one great unit of government...", ders. in JböffR. Bd.16, S.93/94, wo er darauf hinweist, daß Zentralverwaltung und Lokalverwaltung nicht zwei Sphären sind, sondern eine bilden, und daß die lokalen Einrichtungen nichts anderes als die organischen Teile des Ganzen darstellen. (Vgl. auch SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.7).
- 26) BORNHAUSEN, Zentral- und Lokalverwaltung in England, S.216; REDLICH, Lokalverwaltung, S.XXI.
- 27) HÖHN, Wesen, Aufgabe und Stellung der Verwaltung, S.35.
- 28) In England gibt es keine mittleren und unteren staatlichen Behörden; es fehlt an einem durchlaufenden staatlichen Instanzenzug. Die Aufgaben werden von den Kommunen wahrgenommen, soweit sie ihnen gesetzlich zugewiesen sind. An Stelle der mittleren Behörden stehen sogenannte Inspektoren als Verbindungsglieder zwischen Kommunalbehörden (Lokalverwaltung) und Ministerien (Zentralverwaltung). Vgl. AUGUSTIN in DöV 1952, S.426; BORNHAUSEN, S.215/216; DALCHOW, S.13; FINER, Local Government, S.344; GOETZ, Englische Gemeinde, S.24; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.598; ders. Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.148; HAHN in DöV 1950, S.634; HATSCHEK, EStR I, S.26; HEYER, Die heutige britische Verwaltung, S.70; HÖHN, S.33; JESERICH in JbkoWi 1937, S.285; LEYDEN, v., S.70; REDLICH in HwbkoWi, S.626.

Diese übersichtliche und klare Gliederung des inneren Verwaltungsaufbaus Englands erfährt von seiten deutscher Betrachter vielfach eine weitgehende begriffliche Verwirrung durch das englische "selfgovernment", einen Begriff, der dem deutschen "Selbstverwaltung" sprachlich sehr ähnlich lautet. Gerade diese sprachliche Ähnlichkeit ist es, die den Übersetzer dazu verleitet, bei der Sinndeutung des "selfgovernment" diesen Vorstellungen des deutschen "Selbstverwaltung" beizulegen oder ihm Maßstäbe deutschrechtlicher Verwaltungsgliederung unterzuschieben, wenn nicht sogar eine Parallelität beider Begriffe anzunehmen und ihn so dem deutschen "Selbstverwaltung" gleichbedeutend wiederzugeben. Beide Begriffe aber bedeuten inhaltlich etwas grundlegend Verschiedenes.

Eine solche Fehlinterpretation führt nicht nur zu einer Mißdeutung des "selfgovernment" selbst, sondern hat auch eine verzerrte Darstellung des englischen Verwaltungsaufbaus zur Folge.

Es ist daher als grundlegende Erkenntnis zur Vermeidung von Irrtümern hervorzuheben, daß dem "selfgovernment" im Englischen eine völlig andere Bedeutung zukommt als der "Selbstverwaltung" im deutschen Gemeinderecht ²⁹⁾. Es hieße den Sinn des "selfgovernment" verfehlen, wollte man es durch

29) GOETZ, Englische Gemeinde, S.3; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.146; MENZEL in DVBl. 1950, S.657.

schlichte Übersetzung ins deutsche "Selbstverwaltung" übertragen³⁰⁾.

"Selfgovernment" bezieht sich inhaltlich gar nicht auf den inneren Verwaltungsaufbau Englands; es hat mit der Darstellung englischer Verwaltungsstruktur nichts zu tun. So steht es nicht wie die deutsche kommunale "Selbstverwaltung" für einen eigenständigen, der "Staatsverwaltung" wesensmäßig und verwaltungsorganisatorisch gegenübergestellten selbstverantwortlichen lokalen Verwaltungsbereich, bedeutet nicht Unabhängigkeit von staatlicher Zentralgewalt im Sinne der deutschen "Selbstverwaltung"³¹⁾. Eine dem deutschen Selbstverwaltungsrecht ähnliche oder gleichartige Institution ist dem englischen Recht unbekannt und auch unvorstellbar³²⁾.

30) "Selfgovernment" sollte daher, wie GOETZ, a.a.O., anregt, überhaupt nicht ins Deutsche übersetzt werden, und nur, wenn eine Übersetzung doch einmal erforderlich sei, sollte statt der Bezeichnung "Selbstverwaltung" der Ausdruck "Selbstregierung" verwandt werden, um auf jeden Fall zu vermeiden, daß die beiden Begriffe "selfgovernment" und "Selbstverwaltung" als identisch angesehen werden könnten. - Im übrigen weist KROHN, Die moderne englische Lokalverwaltung, S.134, Anm.24, unter Hinweis auf LEDERER in BBgmstr. 1947/48, S.86 ff. zutreffend darauf hin, daß "selfgovernment" in seiner wörtlichen Übersetzung in Wirklichkeit "Selbstregierung" und nicht "Selbstverwaltung" bedeutet. Im gleichen Sinne sprechen von "selfgovernment" als "Selbstregierung" auch BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.248; JELLINEK, G., S.629; MENZEL in DVBl. 1950, S.657; SCHOEN, Deutsches Verwaltungsrecht, S.201. - Einen positiven allgemeinen Begriff der Selbstverwaltung, der sowohl das englische als auch das deutsche System kennzeichnet, hält JELLINEK, G., S.632 Anm.3 - in Zustimmung zu MEIER, E.v., S.644 - für nicht auffindbar.

31) KROHN, S.134.

32) JELLINEK, G., S.642: "In England mit seiner ... konzentrierten Staatsgewalt ist es niemals zur Vorstellung und Anerkennung eines Rechts einzelner oder eines Verbandes auf Selbstverwaltung gekommen"; ähnlich WOTH, Diss., S.60.

"Selfgovernment" stellt vielmehr ein Charakteristikum der gesamten inneren Verwaltung Englands dar und besagt, daß alle im Staat anfallenden Regierungs- und Verwaltungsgeschäfte unabhängig von der Krone ³³⁾, aber auch unabhängig von einem selbständigen Verwaltungsapparat in Gestalt einer unabhängigen Beamtenschaft allein durch das Volk, durch ehrenamtlich tätige Bürger, die nicht Fachleute, sondern Laien sind, *s e l b s t* nach den Gesetzen des Landes ausgeübt werden ³⁴⁾. "Selfgovernment" bezeichnet das Recht des Volkes auf Selbstregierung. Es ist eine Idee ³⁵⁾ im englischen Rechtsdenken, ein politisches Prinzip ³⁶⁾, ein Programmsatz politischen und rechtlichen Inhalts, der für die Zentralverwaltung gleichermaßen gilt wie für die Lokalverwaltung ³⁷⁾. Beide, sowohl Zentral- wie Lokalverwaltung werden nach diesem Prinzip des "selfgovernment" regiert und verwaltet ³⁸⁾;

-
- 33) JELLINEK, G., S.629; "Den Gegensatz zum "selfgovernment" bildet das "government by prerogative", die Regierung durch den einseitigen, von keiner Macht gebundenen königlichen Willen"; vgl. auch ROSE, English Local Government Law, S.22, unter Hinweis auf DICEY, Introduction to the Study of the Law of the Constitution.
- 34) GOETZ, Englische Gemeinde, S.2; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.146; KROHN, S.134; MENZEL in DVBl. 1950, S.657/658; REDLICH, Lokalverwaltung, S.809; SCHOEN, S.201.
- 35) FINER in JböffR. Bd.18, S. 208: " ... the idea of local selfgovernment".
- 36) JELLINEK, G., S.629; KROHN, S.134; MENZEL in DVBl.1950, S.657; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.8, Anm.3, spricht von "selfgovernment" als einem sachlichen Prinzip zur Behandlung aller Aufgaben auf kommunalem und staatlichem Gebiet.
- 37) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.239,248; GOETZ, Englische Gemeinde, S.2/3; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.598; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.146-148; KROHN, S.134, Anm.31a; REDLICH, Lokalverwaltung, S.809; SCHOEN, S.201; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.8 Anm.3.
- 38) GOETZ, Englische Gemeinde, S.3; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.147.

"selfgovernment" gibt dem gesamten englischen Verwaltungsaufbau das Gepräge ³⁹⁾. Es ist eine Regierungsform, und zwar die der repräsentativen Demokratie in ihrer reinsten Ausprägung ⁴⁰⁾, sagt aber selbst darüber hinaus nichts über die Organisation der inneren Verwaltung aus ⁴¹⁾ (wie etwa "Selbstverwaltung" in Abgrenzung zur "Staatsverwaltung" im deutschen Verwaltungsaufbau ⁴²⁾. Das Kennzeichnende der englischen Verwaltungsstruktur ist allein die genannte Aufgliederung in "centralgovernment" und "localgovernment". Von "selfgovernment" spricht der Engländer im Zusammenhang mit der Kommunalverwaltung nicht; dies ist für ihn eine nicht eigens hervorzuhebende Selbstverständlichkeit ⁴³⁾. Nur dann, wenn dieses Prinzip in der Lokalverwaltung eigens betont werden soll, findet sich die Bezeichnung "local selfgovernment". Dann aber ist "selfgovernment" lediglich ein Attribut der Lokal-

-
- 39) GOETZ, Englische Gemeinde, S.2; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.146; JELLINEK, G., S.629.
- 40) GOETZ, Englische Gemeinde, S.2; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.147. In ähnlicher Weise spricht REDLICH, Lokalverwaltung, S.XXI, von der "frei kooperierenden Selbsttätigkeit der Staatsbürger zur Besorgung der öffentlichen Interessen."
- 41) REDLICH, Lokalverwaltung, S.809.
- 42) Daß "selfgovernment" nichts weiter als die Selbstregierung des Volkes beinhaltet, erklärt auch seine geschichtliche Entstehung. Es entstammt dem politischen Sprachgebrauch des 18. Jahrhunderts, als in ausdrücklicher Konfrontierung zur absoluten Monarchie als der überwiegenden Staatsform auf dem Kontinent damals die Eigenschaft der englischen Verfassung und Verwaltung als die einer Selbstregierung des Volkes durch seine von ihm gewählten Vertreter herausgestellt werden sollte. Historischer Anlaß für die erwachenden Forderungen in England nach "selfgovernment" waren die Mißstände des alten und korrupten Parlaments gegen Ende des 18. Jahrhunderts. (Vgl. GOETZ, Englische Gemeinde, S.1; REDLICH, Lokalverwaltung, S.809.)
- 43) GOETZ, Englische Gemeinde, S.3; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.598; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.148; KROHN, S.134; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.7.

verwaltung(so wie es in gleicher Weise die Zentralverwaltung kennzeichnet). Will man also von der englischen Kommunalverwaltung sprechen, so ist allein die Bezeichnung "localgovernment" = Lokalverwaltung zutreffend 44) 45).

44) GOETZ, Englische Gemeinde, S.4; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.598; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.148; MOSHEIM in DVBl. 1951, S.97.

45) "Selbstverwaltung" wäre deshalb ungenau und irreführend, weil dieser Begriff eine festbestimmte Vorstellung deutschrechtlicher Verwaltungsgliederung verbindet sowie bestimmte festgelegte deutschrechtliche Prinzipien und Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung beinhaltet. Etwas der deutschen Selbstverwaltung Vergleichbares gibt es im englischen Recht aber nicht; daher verbietet sich eine Anwendung dieses Begriffes zur Bezeichnung der englischen Lokalverwaltung. - Wenn dennoch in der Literatur teilweise völlig gegensätzliche Beurteilungen des englischen "selfgovernment" herrschen, vor allem aber dieser Begriff seine eigentümliche Verkehrung in Richtung auf eine starke Anlehnung an die deutsche "Selbstverwaltung" findet, so ist das allein die praktische Auswirkung der durch die sprachliche Ähnlichkeit bedingten Interpretationsschwierigkeiten sowie einer durch GNEIST in die deutsche Literatur eingeführten Fehldeutung des "selfgovernment", die aber durch REDLICH und die nachfolgende Literatur eine klärende Richtigstellung gefunden hat. - GNEIST verstand unter "selfgovernment" die "innere Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und Mittelstände unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuern" (GNEIST, Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung, S.828; ders., Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung oder des Selfgovernment, Bd.II, S.1211; ders., Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, S.79; ders., Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen, S.790). - GNEIST's Fehler bestand darin, daß er das "selfgovernment" auf die Lokalverwaltung beschränkt glaubte, statt es als Charakteristikum der gesamten inneren Verwaltung zu sehen. Diesem seinem vermeintlichen "selfgovernment" stellte er als Gegenstück eine obrigkeitliche Selbstverwaltung, eine sogenannte "wirtschaftliche Selbstverwaltung" gegenüber. - Zur Klarstellung der Fehldeutungen GNEIST's vgl. REDLICH, Lokalverwaltung, S.741 und 749 ff., sowie KOELLREUTTER, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung, S.22 ff., mit weiteren Nachweisen; vgl. auch DARMSTAEDTER in Gedächtnisschrift für JELLINEK, W., S.535 ff. (insbesondere S.536 ff.).

§ 5 Gliederung und Struktur der inneren Verwaltung

Deutschlands;

Begriffe der Staatsverwaltung und Selbstverwaltung

Gegenüber England zeigt sich in Deutschland ein völlig andersartiges Bild der Organisation der inneren Verwaltung. Im Gegensatz zum unitarischen Verwaltungsaufbau des Einheitsstaates England mit einer dezentralisierten ⁴⁶⁾ Aufteilung der gesamten inneren Verwaltung auf zwei Hauptverwaltungsträger ist die Verwaltungsstruktur im bundesstaatlich - föderalistisch gegliederten Deutschland ge-

-
- 46) Die Form der Verwaltungsgliederung in England ist wegen ihrer besonderen, von deutschen Verhältnissen grundlegend abweichenden Ausgestaltung mit den herkömmlichen deutschen Begriffsunterschieden der Dezentralisation und Dekonzentration nicht ohne weiteres klar und eindeutig zu erfassen. - Unter Dezentralisation versteht man im Deutschen eine Verwaltungsgliederung, die die Regelung örtlicher Aufgaben koordinierten örtlichen Verwaltungsbehörden beläßt, die unter eigener Verantwortung handeln und die an Anweisungen der Zentrale nicht gebunden sind. Dekonzentration demgegenüber ist ein Verwaltungsprinzip, welches Aufgaben der Zentralverwaltung durch untergeordnete, abhängige und an Anweisungen gebundene Verwaltungsstellen durchführen läßt (vgl. PAGENKOPF, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S.97, mit weiteren Literaturnachweisen; ders., Lehrbuch, S.77, 82). - Die Tatsache, daß in England die Entscheidung über das "Wie" einer Verwaltungsaufgabe den kommunalen Verwaltungsträgern zu ihrer selbständigen, selbstverantwortlichen und weisungsunabhängigen Disposition überlassen ist, deutet auf echte Dezentralisation hin; daß dagegen das "Ob", die Inangriffnahme einer Verwaltungsangelegenheit also, ausschließlich der Entscheidung des Parlaments vorbehalten ist, spricht für eine Dekonzentration. Es vermischen sich also in England Elemente der Dezentralisation und Dekonzentration. Weil aber das Schwergewicht auf der eigenständigen und selbstverantwortlichen Durchführung des - gesetzlich abgesteckten - Aufgabenbereichs liegt, kann von einer Dezentralisation der englischen inneren Verwaltung gesprochen werden. (Vgl. dazu auch die näheren Ausführungen auf S.43, 50 ff. dieser Bearbeitung.)

kennzeichnet durch ein gegensätzliches Nebeneinander zweier selbständiger, voneinander grundlegend wesensverschiedener Verwaltungsbereiche, durch den Dualismus ⁴⁷⁾, das konkurrierende Spannungsverhältnis Staatsverwaltung - Selbstverwaltung.

In besonderer Ausprägung hat sich seit dem Beginn des vorigen Jahrhunderts ⁴⁸⁾ in Deutschland - bedingt durch die Reformen des Freiherrn vom STEIN - in bewußter Gegenüberstellung zur Staatsverwaltung des monarchischen Obrigkeitsstaates die kommunale Selbstverwaltung als eine dem Staat entgegengesetzte Verwaltungsform der bürgerlichen Gesellschaft herausgebildet, sie hat sich zu einem eigenständigen, losgelösten und unabhängigen Verwaltungsbereich neben der Staatsverwaltung entwickelt und gibt bis heute der inneren Verwaltungsstruktur Deutschlands jenes dualistische Gepräge ⁴⁹⁾, wenn auch die ausgeprägte Gegenüberstellung des 19. Jahrhunderts geschwunden und an seine Stelle bei gleichbleibender wesensmäßiger Gegensätzlichkeit, organisatorischer Trennung und kompetenzmäßiger Abgrenzung von Staats- und Selbstverwaltung eine ergänzende Koordination,

47) Zur Literatur über den Dualismus von Staats- und Selbstverwaltung vgl. BECKER in Hdb. der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.114 ff; FLEINER, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, S.96, 106; FORSTHOFF, Lehrbuch S.402 ff.(411 ff), der allerdings die Unterscheidung un-mittelbare und mittelbare Staatsverwaltung (anstelle Selbstverwaltung) trifft; GIESE, Verwaltungsrecht, S.8; ders., Lehrbuch, S.41 ff; HATSCHKE, Lehrbuch, S.67; PETERS, Grenzen, S.19 ff(41); SCHOEN, S.203; STIER-SOMLO, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, S.16 ff; WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S.58-61.

48) Die ersten Anfänge einer Selbstverwaltung gehen jedoch bereits auf die deutschen Städte des Mittelalters zurück(vgl.auch PAGENKOPF, Lehrbuch S.29 ff.).

49) Wenn auch mit Beendigung des 1.Weltkrieges die Monarchie als Träger der Staatsverwaltung in Wegfall geriet, so wurde sie doch durch das Reich und die Länder der Weimarer Zeit sowie durch den Bund und die Länder nach 1945 ersetzt.

eine zusammenwirkende Partnerschaft beider Verwaltungsbe-
reiche getreten ist.

Staatsverwaltung ist die Wahrnehmung derjenigen öffent-
lichen Aufgaben durch den Staat als Rechtspersönlichkeit,
die ihn in seiner Gesamtheit betreffen oder durch ihre Be-
deutung oder ihre Ausdehnung auf das Staatsgebiet eine zen-
trale, einheitliche und gleichartige Durchführung erfordern.

Entsprechend dem bundesstaatlich-föderalistischen Staats-
aufbau Deutschlands als einer Verbindung einzelner, poli-
tisch autonomer Gliedstaaten zu einem Gesamtstaat ⁵⁰⁾ um-
faßt die Staatsverwaltung sowohl die bundesunmittelbare Ver-
waltung als auch die Verwaltung der Länder (Verwaltungs-
hoheit der Länder) ⁵¹⁾.

Träger der Staatsverwaltung sind die Bundesministerien
mit eigenen, ihnen unmittelbar zugeordneten Verwaltungsor-
ganen ⁵²⁾ sowie die Länderministerien mit einem entsprechen-
den, sich über eine staatliche Mittelinstanz (Regierungs-
präsident) bis zur Kreisinstanz als unterster staatlicher
Verwaltungseinheit ⁵³⁾ dekonzentriert abstufenden Behör-
den- und Verwaltungsunterbau.

50) FORSTHOFF, Lehrbuch, S.399, 400.

51) Vgl. Art. 83 bis 85 GG. Die Länder führen die Bundesge-
setze - soweit nicht eine bundeseigene Verwaltung vor-
gesehen ist - als eigene oder übertragene Aufgaben
durch.

52) Vgl. Art. 86 - 89 GG.

53) Der Landkreis ist in seiner Doppelnatur sowohl unter-
ste staatliche Verwaltungseinheit als auch Selbstver-
waltungskörperschaft. Hier trifft sich die kommunale
Selbstverwaltung mit der sich von oben herab abstufen-
den Staatsverwaltung. Zum Wesen des Landkreises als un-
terster staatlicher Verwaltungsbehörde vgl. u.a. § 1
Abs. 3 LKrO für Baden-Württemberg vom 10.10.1955 (GBl.
S. 207), Art. 1 Satz 2 LKrO für den Freistaat Bayern
(BayBS. I. S. 515), § 4 Abs. 1 S. 2 LKrO Niedersachsen vom
31.3.1958 (nds. GVBl. S. 17), § 1 Abs. 3 LKrO für das Land
NRW vom 21.7.1953 (GVBl. S. 305) sowie § 1 Abs. 2 LKrO
für Rheinland-Pfalz in der Fassung des Landesgesetzes
zur Änderung und Neufassung des Selbstverwaltungsge-
setzes vom 5.10.1954 (GVBl. S. 117).

Gegenstück und zugleich Komponente zu dieser Staatsverwaltung ist die Selbstverwaltung. Sie beinhaltet - als Selbstverwaltung im juristischen Sinne ⁵⁴⁾ - das Recht selbständiger, dem Staat dezentralisiert eingegliedelter und von seiner Rechtsperson verschiedener Träger öffentlicher Verwaltung, juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts), im Rahmen der Gesetze unter eigenem Namen durch eigene Organe in eigener Verantwortung öffentliche Verwaltungsaufgaben örtlich und sachlich begrenz-

54) Der Begriff der Selbstverwaltung findet in einem doppelten Sinne Anwendung. In der hier als Gegensatz zur Staatsverwaltung verstandenen Bedeutung spricht man von juristischer Selbstverwaltung. Daneben versteht man unter politischer Selbstverwaltung die Heranziehung von Staatsbürgern zur ehrenamtlichen Mitwirkung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Hier findet sich eine durch GNEIST's Lehren bedingte Beeinflussung des englischen "selfgovernment" auf die Begriffsfestlegung der deutschen "Selbstverwaltung" (s.S.27 dieser Bearbeitung). - Diese politische Selbstverwaltung ist innerhalb der deutschen inneren Verwaltungsstruktur nicht als Pendant zur Staatsverwaltung anzusehen. Daß sie es nicht sein kann, beweist, daß auch die ehrenamtliche Mitwirkung von Staatsbürgern an der Staatsverwaltung möglich ist, so daß die politische Selbstverwaltung gleichfalls Merkmal der Staatsverwaltung sein kann, wohingegen nach dem spezifisch deutschen Dualismus beide einander ausschließen. Weiterhin ist zu beachten, daß heute die ehrenamtliche Tätigkeit, die politische Selbstverwaltung also, im lokalen Bereich auf ein Minimum zurückgedrängt ist, was den Charakter und die Stellung der kommunalen Selbstverwaltung aber in keiner Weise beeinflußt (vgl. BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.255; ELLERINGMANN, Selbstverwaltung, S.4; SCHOEN, S.202/203). Zur politischen und juristischen (oder körperschaftlichen) Selbstverwaltung vgl. BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, I, S.122 ff.; ders., Gemeindliche Selbstverwaltung, S.249; ELLERINGMANN, Selbstverwaltung, S.3/4; GIESE, Verwaltungsrecht, S.8; FORSTHOFF, Lehrbuch, S.415 ff.; JELLINEK, G., S.631/645; JELLINEK, W., Verwaltungsrecht, S.62; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.83; PETERS, Grenzen, S.6, 7; ROSIN, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, S.41-45; SCHOEN, S.201; STIER-SOMLO, S.15, 16; WOLFF, Hans-J., Verwaltungsrecht I, § 9 I d.

ter Art in genau geschiedener Zuständigkeitsabgrenzung zum Staat, aber unter seiner (Rechts)Aufsicht wahrzunehmen 55).

Von den genannten Trägern von Selbstverwaltungsrechten und -pflichten, den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind in der vorliegenden Untersuchung im Rahmen der rechtsvergleichenden Gegenüberstellung nur die ersteren, die Körperschaften also, und darunter wiederum nur die Gebietskörperschaften, also Gemeinden und Gemeindeverbände, von Bedeutung.

Selbstverwaltung ist somit hier in dem eng begrenzten Rahmen von gebietskörperschaftlicher - und nach den Trägern, den Kommunen und Kommunalverbänden - als kommunale Selbstverwaltung zu verstehen. Bestimmendes Merkmal der Gebietskörperschaften sind aber zudem die Allseitigkeit ihres Wirkungskreises und ihre Gebietshoheit.

55) Zum Begriff der Selbstverwaltung vgl. BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, I, S.122 ff.; ders., Gemeindliche Selbstverwaltung, S.249; ELLERINGMANN, Selbstverwaltung, S. 3 ff.; FLEINER, S.96 ff.; FORSTHOFF, Lehrbuch, S.415-419; GIESE, Verwaltungsrecht, S.43; ders., Lehrbuch, S.8/9; HATSCHEK, Lehrbuch, S.67; HELFRITZ, Verwaltungsrecht, S.5; JELLINEK, W., S.62; PAGENKOPF, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S.97, 98; ROSIN, S.41 ff. (44,55); SCHOEN, S.202/203; STIER-SOMLO, S.16; WEBER, S.16. - Über die einzelnen Begriffsbestimmungen der Selbstverwaltung, die nicht immer einheitlich gewesen sind, vgl. die Übersicht bei PETERS, Grenzen, S.6, und SUREN-LOSCHOLDER, Komm. zur DGO, S. 19 ff. .

Zweiter Abschnitt

Unterschiede in der Stellung englischer und deutscher kommunaler Verwaltungsträger im Gesamtaufbau der staatlichen Exekutive

§ 6 Kommunale Gebietseinteilung in England; Rechtscharakter und Stellung der englischen Kommunen

Um das innere Verwaltungssystem Englands in seinem Ablauf, in seinem Zusammenspiel von Zentral- und Lokalverwaltung zu erfassen, ist es notwendig, die Stellung der englischen Kommunen im Staate zu kennen.

Wie schon der englischen Rechtswissenschaft ein umfassender Begriff der "Gemeinde" nicht bekannt ist ¹⁾, so zeigen auch die lokale Gebietseinteilung, vor allem aber der Rechtscharakter der kommunalen Verwaltungseinheiten sowie ihre Stellung innerhalb der staatlichen Exekutive wesentliche Abweichungen und Besonderheiten gegenüber deutschrechtlichen Verhältnissen und Anschauungen.

Nach der grundlegenden Zweiteilung der inneren Verwaltung in einen zentralen und einen lokalen Verwaltungsbe-
reich wird die Lokalverwaltung in verschiedene einzelne Verwaltungsbezirke untergliedert ²⁾.

England(zusammen mit Wales) ist in 61 Verwaltungsgrafschaften(counties) eingeteilt,neben denen es eine weitere Anzahl grafschaftsfreier Städte (county boroughs) gibt. Die Hauptstadt London bildet eine eigene Grafschaft und nimmt als Verwaltungsbezirk wegen ihrer Eigenschaft als

1) HARRIS in RuPrVB1. 1929, S.376; KROHN, S.81;
SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.79, 83.

2) Zur gesetzlichen Regelung der Gebietsaufteilung des "localgovernment" vgl. section 1 des LGA 1933(auszugsweise abgedruckt u.a. bei ROSE, S.28 ff.).

Hauptstadt eine Sonderstellung ein.

a) Die "counties" oder Verwaltungsgrafschaften:

Die Verwaltungsgrafschaften bilden als Kommunalverbände die Spitze der Lokalverwaltung ³⁾. Sie unterteilen sich wiederum in drei weitere Verwaltungsdistrikte, und zwar - je nach ihrem gebietsmäßigen Charakter - in Städte (non-county-boroughs), städtische Distrikte (urban districts) und ländliche Distrikte (rural districts). Verwaltungsspitze einer Grafschaft ist der von der Bevölkerung gewählte Grafschaftsrat (county council).

aa) Die "non-county-boroughs" oder grafschaftsunterstellten Städte:

Bei den "non-county-boroughs" handelt es sich um Städte, deren Einwohnerzahl nicht ausreicht, um aus dem Verwaltungsverband der Grafschaft auszuschneiden und die Stellung einer grafschaftsfreien Stadt zu erhalten. Sie besitzen aber dennoch uneingeschränkte Stadtrechte, die ihnen - auf Antrag - durch königliche Charter verliehen werden. Verwaltungsorganisatorisch sind sie der übergeordneten Grafschaft unterstellt.

Die Verwaltungsaufgaben einer "non-county-borough" werden vom Stadtrat (non-county-borough council) wahrgenommen.

bb) Die "urban districts" oder städtischen Distrikte ⁴⁾:

3) Die Verwaltungsgrafschaften wurden durch LGA 1888 als Verwaltungseinheiten nach dem Vorbild der Städteordnung von 1835 geschaffen. Sie entsprechen in etwa den deutschen Landkreisen (vgl. BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.240; WARREN, S.37, Anm.11).

4) Die "urban districts" und "rural districts" lassen sich als Zusammenschluß mehrerer untergeordneter Verwaltungsbezirke, der Kirchspiele, mit den Ämtern in Deutschland als Zusammenschluß mehrerer Gemeinden vergleichen (vgl. GÜTZ, Die ausländischen Gemeinden, S.600; WARREN, S.37, Anm. 11).

Die Stadtdistrikte unterscheiden sich von den grafchaftsunterstellten Städten dadurch, daß ihnen die Anerkennung als Stadt fehlt, wenngleich sie gebietsmäßig und ihrer soziologischen sowie wirtschaftlichen Struktur nach - jenen gleich - den Charakter einer Stadt tragen können ⁵⁾. Der Unterschied liegt also allein in der Rechtsstellung ⁶⁾. Auch die "urban districts" sind ihrer Stellung und ihrer Funktion nach auf die übergeordnete Grafenschaft ausgerichtet.

Oberstes Verwaltungsorgan eines Stadtdistriktes ist der Distriktsrat (urban district council).

cc) Die "rural districts" oder ländlichen Distrikte:

Mit "rural districts" werden alle jene Verwaltungsbezirke bezeichnet, denen ihrem Gesamtcharakter nach die Eigenschaft von Stadtdistrikten nicht zugesprochen werden kann ⁷⁾. Es handelt sich hierbei um weniger besiedelte ländliche Gebiete. Auch sie sind organisatorisch wie die grafchaftsunterstellten Städte und die Stadtdistrikte dem übergeordneten Grafchaftsverband unterstellt.

Verwaltungsorgan des "rural districts" ist der Distriktrat (rural district council).

dd) Das "parish" oder Kirchspiel:

Eine Besonderheit der "rural districts" ist ihre Aufteilung in Kirchspiele als kleinste und älteste Lokal-

5) Die Schaffung der städtischen Distrikte als Gebiets-einheiten erfolgte im Jahre 1894.

6) HARRIS, Local Government, S.239.

7) Die Schaffung der ländlichen Distrikte als Verwaltungsbezirke reicht gleichfalls auf das Jahr 1894 zurück.

verwaltungseinheiten ⁸⁾. Die ursprüngliche Unterteilung auch der Städte und Stadtdistrikte in Kirchspiele ist seit dem LGA 1933 bedeutungslos geworden, weil die Kompetenzen der Kirchspiele damals auf die Stadt- und städtischen Bezirksräte übertragen wurden. Der Begriff "parish" beinhaltet daher heute nur noch "rural parish", bezeichnet also die Untergliederung der ländlichen Distrikte. Verwaltungsspitze des Kirchspiels ist ein "meeting" (Gemeindeversammlung aller wahlberechtigten Einwohner) oder - bei größeren Kirchspielen - ein "parish council" ⁹⁾.

b) Die "county boroughs" oder grafchaftsfreien Städte:

Selbständig - mit der Stellung als eigene Grafschaft - stehen neben den Verwaltungsgrafschaften die "county boroughs". Darunter fallen alle jene Städte, die über ihren Status als Stadt hinaus eine bestimmte Einwohnerzahl erreicht haben, um aus einem Grafchaftsverband auszuschcheiden. ¹⁰⁾ Im Jahre 1888, bei der Schaffung dieser Neuordnung, betrug die erforderliche Mindestgrenze 50.000 Einwohner. In der nachfolgenden Zeit des Anwachsens der Städte wurde die Mindestzahl auf 75.000 (LGA 1926), später auf

8) Die "parishes" wurden als Gebietseinheiten 1894 geschaffen. Historisch gründen sie sich auf die alten Kirchengemeinden, die zuvor Verwaltungsmaßnahmen wahrgenommen haben. Im Zuge der Verwaltungsneugliederung des 19. Jahrhunderts erfolgte eine Trennung der kirchlichen und weltlichen Kirchspiele (vgl. KROHN, S.21; ROBSON, Local Government, S.69).

9) Kirchspiele mit über 300 wahlberechtigten Mitgliedern erhalten auf Order des Grafchaftsrates einen "council". Umfaßt das Kirchspiel 200-300 stimmberechtigte Mitglieder, so kann das "meeting" die Bildung eines "council" beschließen. Liegt die Zahl unter 200 wahlberechtigten Mitgliedern, kann durch Beschluß des "meeting" und Anordnung des Grafchaftsrates ein "council" gebildet werden.

10) Die grafchaftsfreien Städte können mit den deutschen kreisfreien Städten verglichen werden (so auch WARREN, S.37, Anm.11).

100.000 (LGA 1945) ¹¹⁾ festgelegt.

Oberstes Verwaltungsorgan einer "county borough" ist der "county borough council", der alle Rechte und Pflichten eines Grafschaftsrates, eines Distriktrates und eines Kirchspielrates in sich vereinigt.

Die Gebietseinteilung Englands und Wales zeigt damit (heute) eine systematische und geordnete Aufgliederung der gesamten Lokalverwaltung in einzelne Verwaltungsbezirke.

Über diese rein organisatorische Aufteilung der Lokalverwaltung hinaus ist es für die vorliegende Untersuchung jedoch von entscheidendem Interesse, welcher rechtliche Charakter den genannten Verwaltungsbezirken zukommt.

Was den Rechtscharakter der englischen Kommunen anbelangt, so ist als wichtigste Erkenntnis hervorzuheben, daß sie keine Gebietskörperschaften - vergleichbar den deutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden - darstellen ¹²⁾. Die Kenntnis selbständiger, gebietskörperschaftlich geprägter Verbände innerhalb des Gesamtstaates ist im englischen Recht gänzlich unbekannt ¹³⁾. Nach englischer Rechtsauffassung ist eine wesensmäßige Verknüpfung von Gebiet und körperschaftlich organisierter Bevölkerung als der sichtbare Zusammenschluß eines dinglichen und eines persönlichen Elements zu einer Gesamtheit nicht vorstellbar ¹⁴⁾. Englische Kommunen sind nicht wesensnotwendig einem bestimmten Teil des Staatsgebietes als "necessarium" verhaftet, ein bestimmter Raum ist nicht Begriffsmerkmal englischer Verwaltungsbezirke.

11) Zahlen nach KROHN, S.18.

12) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.244;
HATSCHKE, EStR I, S.26; KROHN, S.80, S.129;
SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.63.

13) KROHN, S.80.

14) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.63/64.

Englands einheitliche, durch keinen eigenen selbständigen kommunalen Verwaltungsbereich(im Sinne kommunaler Selbstverwaltung) aufgeteilte innere (Staats-) Verwaltung hat niemals die Vorstellung von einer Bildung eigenständiger, gebietskörperschaftlich geprägter, dem Staat eingegliedelter Wesenheiten entstehen lassen. Das läßt sich einmal daraus erklären, daß der Korporationsgedanke in England nicht die ausgeprägte Entwicklung erfahren hat wie auf dem Kontinent ¹⁵⁾, und als weiterer Grund ist Englands besondere geschichtliche Entwicklung anzuführen. Während bei den deutschen Gemeinden als Ausdruck des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts eine Entwicklung zu selbständigen Rechtspersönlichkeiten, zu autonomen Gebietskörperschaften mit staatlicher Unabhängigkeit zu beobachten war, blieben die englischen Kommunen stets dem allgemeinen Landesrecht sowie der allumfassenden Staatsverwaltung zur Wahrnehmung und Vollziehung staatlicher, ihnen übertragener Aufgaben unterstellt ¹⁶⁾. Ihre Verwaltung ist staatliche Verwaltung; sie nehmen hoheitliche Funktionen im Namen des Staates wahr; durch sie wird mittelbar die Staatsgewalt, die sie als Gebietseinheiten durch Gesetz geschaffen hat, tätig ¹⁷⁾.

Dem englischen Recht ist die Anerkennung einer selbständigen kommunalen, verwaltungsorganisatorisch eigenständigen Rechtssphäre - wie bereits hervorgehoben wurde - unbekannt ¹⁸⁾.

Nur dieses alles macht es also verständlich, warum es dem Engländer unmöglich ist, sich die Kommunen als Gebiets-

15) JELLINEK, G., S.641;

SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.64.

16) KROHN, S.12/13 und S.129;

WARREN, S.62.

17) JELLINEK, G., S.640; im gleichen Sinne

BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.244.

18) JELLINEK, G., S.641.

körperschaften, als selbständige Rechtspersonen mit eigenen Herrschaftsbefugnissen, als die verwaltungsmäßige Zusammenfassung der Bürger eines bestimmten Gebietes zu einer selbständigen korporativen Gesamtperson auf der Grundlage eben dieses Gebietes vorzustellen ¹⁹⁾. Gemeinden im deutsch-rechtlichen Sinne gibt es in England somit nicht.

Fehlt es mithin an einer Verknüpfung von Gebiet und Bevölkerung, so erklärt sich auch, daß die gebietsmäßige Aufteilung der Lokalverwaltung in einzelne Verwaltungsbezirke rein schematischen Charakter trägt ²⁰⁾. Wenn auch ein Großteil der örtlichen Verwaltungseinheiten in ihrer räumlichen Ausdehnung auf geographisch-historische Entwicklung zurückgeht ²¹⁾, so werden die kommunalen Gebietsgrenzen doch ausschließlich als künstliche Abgrenzungen angesehen ²²⁾ ²³⁾. Ihr alleiniger Sinn und Zweck beschränkt sich darauf, einer bestimmten lokalen Verwaltungseinheit ihren Wirkungskreis zuzuordnen und die einzelnen Verwaltungsverbände

19) KROHN, S.129.

20) FINER in JböffR.Bd.16, S.98/99; ähnlich SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.62, wenn er ausführt, daß unter dem kommunalen Verwaltungsgebiet diejenigen Teile der inneren Verwaltung zu verstehen seien, in welche das Land für die Zwecke der kommunalen Verwaltung eingeteilt ist.

21) BORNHAUSEN, S.217, Anm.4; FINER in JböffR.Bd.16, S.101; HARRIS in "Der Städtetag" 1929, S.538; ders. in RuPrVB1.1929, S.376.

22) Ganz deutlich beschreibt FINER, Local Government, S.190, Charakter und Funktion der "local authorities": "The foundation of the English system is that local authorities are artificial persons, corporations, created by charter of the Crown, or by statute, to exercise certain defined duties and powers." Vgl. auch JACKSON, Selbstverwaltung, S.260; KROHN, S.50.

23) Die Einteilung der englischen Lokalverwaltung wird nach englischer Rechtsauffassung ausschließlich als das Ergebnis parlamentarischer Gesetzgebung angesehen (vgl. BORNHAUSEN, S.233; KROHN, S.16).

gegeneinander abzugrenzen²⁴⁾. Die Gliederung der englischen Lokalverwaltung bleibt ausschließlich darauf beschränkt, dezentralisierte Verwaltungseinheiten - zumeist auf historischer Grundlage - zur besseren Durchführung der inneren Verwaltung zu schaffen²⁵⁾. Es wäre jederzeit denkbar und würde keineswegs dem Wesen der Lokalverwaltung widersprechen, wenn das gesamte Verwaltungsgebiet nach völlig anderen Gesichtspunkten neu aufgegliedert²⁶⁾, einzelne Verwaltungsbezirke gänzlich aufgelöst²⁷⁾ oder die kommunalen Gebietsgrenzen neu aufgeteilt würden²⁸⁾.

Zur Bezeichnung der Kommunen dient einheitlich der Begriff "local authority" = Lokalbehörde. Mit diesem Terminus wird der Rat (council) aller Verwaltungsverbände benannt²⁹⁾, sei es, daß es sich um den Rat einer grafschafftsfreien Stadt, einer Grafschaft, einer grafschafftsunterstellten Stadt, eines städtischen Distrikts, eines ländlichen Distrikts oder eines Kirchspiels handelt³⁰⁾.

Wie also nach deutschem Gemeinderecht die "Gemeinde" der allumfassende Begriff zur Bezeichnung der kommunalen

24) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.62.

25) REDLICH in HwbkoWi, S.626.

26) Der Gedanke, die Lokalverwaltung in Angliederung an räumliche und wirtschaftliche Gegebenheiten neu aufzuteilen, war bereits konkret durch eine "Local Government Boundary Commission" 1945 in Angriff genommen worden. Nach ihrer Aufhebung im Jahre 1949 sind diese Reformen der englischen Verwaltungsbezirke aber verschoben worden (vgl. CLARKE, Outlines of Local Government of the United Kingdom, S.20; ROBSON, Local Government, S.44).

27) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.27, Anm.28.

28) FINER in JböffR.Bd.16, S.98/99; ders. in JböffR.Bd.7 (neue Folge), S.253; KROHN, S.130; WALLACE, S.228.

29) CLARKE, S.1; KROHN, S.80; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.64; SEN, S.1.

30) Eine Ausnahme bilden diejenigen Kirchspiele, die wegen ihrer geringen Einwohnerzahl keinen Rat, sondern nur ein "meeting" besitzen.

Verwaltungsträger ist, sie ihrem Sinngehalt aber Bevölkerung und Gemeindegebiet als wesentliche Bestandteile, als zusammengehöriges Ganzes mit beinhalten, steht im Englischen "local authority" zur Bezeichnung des Rates eines bestimmten Verwaltungsgebiets ³¹⁾.

Die Wesensmerkmale einer "local authority" sind im einzelnen: Sie besteht aus einem nach demokratischen Gesichtspunkten durch die Bürgerschaft gewählten Rat, sie ist Verwaltungs- und Vertretungsorgan für ein bestimmtes Gebiet, ihr steht das Recht der Erhebung lokaler Steuern zu und sie ist Korporation ³²⁾.

Als Träger der örtlichen Verwaltung haben alle "local authorities" Korporationseigenschaft ³³⁾; sie sind Rechtspersönlichkeiten, also juristische Personen. Die Stellung als Korporation besitzt der Rat unabhängig von der wechselnden Zusammensetzung seiner Mitglieder ³⁴⁾.

31) Vgl. CANTNER in "Die Selbstverwaltung" 1954, S.7, der darauf hinweist, daß die englischen "local authorities" als Pendant zu unseren deutschen Selbstverwaltungskörperschaften betrachtet werden können.

32) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.254; KROHN, S.12; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.86, 87.

33) Den Anfang als Korporationen bildeten die englischen Städte(boroughs), als "Municipal Corporations"(MCA 1835) bezeichnet. Nachfolgend wurde die Korporationseigenschaft übertragen auf die Stadtbezirke (PHA 1875), auf die Grafschaftsräte (LGA 1888), auf die Landbezirksräte (LGA 1894) sowie die Kirchspielräte (LGA 1894).

Der Begriff der Korporation findet erstmalig seit Mitte des 15.Jahrhunderts auf die Städte Anwendung. Die Verleihung der Korporationseigenschaft an eine Stadt machte diese aber lediglich zur juristischen Person des Privatrechts. Erst durch das genannte Städtegesetz von 1835 (MCA 1835) wurden die Städte auch Korporationen des öffentlichen Rechts. Seit dieser Zeit besteht der Begriff der Korporation des öffentlichen Rechts im englischen Recht. Allerdings macht der Engländer keinen Unterschied nach dem Zweck der Korporation, ob sie also privaten oder öffentlichen Zwecken dient(vgl.

Fortsetz.d.Fußnote 33) 34) auf S.42)

Bei den Korporationen muß zwischen den "local authorities" der Städte und der übrigen Kommunen unterschieden werden. Eine solche Differenzierung ist in zweifacher Hinsicht von Bedeutung: Einmal bezüglich der Frage, worauf sich die Korporationseigenschaft gründet, und zum anderen, wer in der Korporation zusammengefaßt ist.

Bei den Städten, also den "county boroughs" und den "non-county-boroughs", bilden der Bürgermeister, die Ratsherren sowie die Gesamtheit der wahlberechtigten Bürger die Korporation ³⁵⁾. Diese Korporationen tragen die Bezeichnung "Municipal Corporations". Sie leiten ihre Korporationseigenschaft aus einer Verleihung durch königliche Charter her und werden "Common Law Corporations" genannt ³⁶⁾. Bei den übrigen "local authorities", die ihre Korporationseigenschaft durch Parlamentsgesetz (statute) erhalten haben ³⁷⁾ und als "Statutory Corporations" bezeichnet werden, ist nur der "council" ³⁸⁾ Korporation, die wahlberechtigte

Fortsetzg.d.Fußnoten 33)34) d.vorhergehend.Seite:

- 33) HATSCHEK, EStR I, S.59; ders., Selbstverwaltung, S.24, 27, unter Hinweis auf GNEIST, Geschichte des Self-government, Bd.I, S.203,204; JACKSON, Selbstverwaltung, S.54; KROHN, S.80,82; REDLICH, Lokalverwaltung, S.32).
- 34) CLARKE, S.55.
- 35) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.246; CLARKE, S.55; JACKSON, Selbstverwaltung, S.52; KROHN, S.80,82; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.64.
- 36) HARRIS, Local Government, S.238; KROHN, S.82; ROSE, S.22, 23, 29; KOELLREUTTER, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung, S.58.
- 37) KROHN, S.82; ROSE, S.23.
- 38) Das "parish meeting" besitzt keine Korporationseigenschaft. An seine Stelle tritt "the representative body", bestehend aus dem Vorsitzenden des "parish meeting" und den Ratsherren des Distriktrates. Der "representative body" allerdings ist Korporation (vgl. dazu im einzelnen ROSE, S.31).

Bürgerschaft ist nicht mit inbegriffen 39) 40).

Die "local authority" allein ist Träger von Rechten und Pflichten. Vermöge ihrer Korporationseigenschaft wird sie im Rechtsverkehr natürlichen Personen gleichgestellt (to act as an individual) 41). Sie besitzt Rechts- und Geschäftsfähigkeit, sie kann klagen und verklagt werden (Parteifähigkeit) 42). Inhalt und Umfang ihrer Machtbefugnisse und ihrer Pflichten sind die Wahrnehmung aller im Rahmen der örtlichen Verwaltung anfallenden Aufgaben innerhalb des ihr zustehenden Kompetenzbereiches 43).

Fehlt den englischen Kommunen somit die Eigenschaft von Gebietskörperschaften, tragen sie vielmehr den Charakter schematisch über das Staatsgebiet zum Zwecke örtlicher Verwaltung aufgeteilter Verwaltungsträger und nehmen sie Aufgaben des Staates wahr, in dessen Namen sie auftreten, so

-
- 39) In der praktischen Beurteilung wird aber zwischen den städtischen und den übrigen Korporationen kein Unterschied gemacht (vgl. SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.64).
- 40) Ganz genau genommen muß zwischen der "corporation sole" (Korporation bestehend aus einer Person) und der "corporation aggregate" (Korporation bestehend aus mehreren Mitgliedern) unterschieden werden. Ein Beispiel für das erstere ist der König. Die "corporations aggregate" ihrerseits werden - gemäß ihrer Entstehung - in die "Common Law Corporations" und die "Statutory Corporations" untergliedert (vgl. ROSE, S.22).
- 41) HÖHN, Wesen, Aufgabe und Stellung der Verwaltung in Frankreich, Großbritannien und USA, S.35; JACKSON, Selbstverwaltung, S.54, ROSE, S.22.
- 42) KROHN, S.82; REDLICH, Lokalverwaltung, S.358, 379.
- 43) Bei den städtischen Korporationen, bei denen die Wahlbürger mit inkorporiert sind, werden sämtliche körperschaftliche Funktionen durch den Rat als Exekutivorgan der Korporation wahrgenommen (CLARKE, S.55; JACKSON, Selbstverwaltung, S.53; KROHN, S.81; ROSE, S.29; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.83).

ist ihre Stellung jedoch nicht die bloßer dekonzentrierter Verwaltungsbezirke auf Kosten der Zuständigkeit der Zentralverwaltung und der Charakter der "local authorities" nicht der von nachgeordneten Vollzugsorganen der englischen Regierung als Staats- und Verwaltungszentrale. Das Verhältnis Staat - Kommunen, Zentralverwaltung - Lokalverwaltung ist vielmehr das einer reinen Dezentralisation ⁴⁴⁾; die gesamte innere Verwaltung ist ein einheitliches, in dezentralisierter Form auf einen zentralen und einen lokalen Verwaltungsträger aufgeteiltes Ganzes. Die "local authorities" sind im Rahmen dieser Organisation diejenigen Verwaltungsbehörden, welche mit der Wahrnehmung örtlicher Verwaltungsangelegenheiten betraut sind. Die Lokalverwaltung insgesamt nimmt damit Staatsaufgaben als selbständiger Verwaltungsträger neben der Zentralverwaltung wahr. Zur Durchführung der ihnen zugeordneten Aufgabenbereiche genießen die Kommunen eine selbständige Handlungsfreiheit, über die der Staat - wie noch zu zeigen sein wird - im Rahmen einer allgemeinen Staatsaufsicht wacht. Jeder Rat eines Verwaltungsbezirkes besitzt zur Wahrnehmung seiner Verwaltungsangelegenheiten eine selbstbestimmende und selbstverantwortliche Eigenständigkeit ⁴⁵⁾. Diese Form der Selbständigkeit ist jedoch gänzlich anders geartet als das Verhältnis der deutschen Gemeinde zum Staat. Weil eben dem englischen Recht ein konkurrierendes Spannungsverhältnis Staatsverwaltung - Selbstverwaltung unbekannt ist, haben mangels einer solchen wesensmäßigen Trennung und verwaltungsorganisatorischen Gegenüberstellung die kommunalen Verwaltungsträger Englands niemals eine eigene Verselbständigung (vergleichbar den

44) BORNHAUSEN, S.221, 226; HAHN in DöV 1950, S.634; KROHN, S.12 und 131.

45) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.9; SIMION in "Der Städtetag" 1951, S.13; WARREN, S.39.

deutschen Gemeinden) in der Form, daß ihnen Gebiet, Volk, Hoheitsgewalt und ein eigener, gegenüber dem Staat abgegrenzter Wirkungskreis als essentialia eigen wären, erfahren⁴⁶⁾. Im Gesamtverband des Staates hebt sich die englische Kommune nicht als autonomer Verwaltungskörper mit eigener, auf ihr Gebiet bezogener Hoheitsgewalt hervor⁴⁷⁾. Alleiniger und einziger Gesetzgeber und Hoheitsträger ist das Parlament⁴⁸⁾, von dem sich alle Machtbefugnisse im Staat ableiten und das auch die Kommunen in ihrem Bestand und ihren Funktionen trägt⁴⁹⁾. Die englischen Kommunen haben allein die Stellung von Lokalverwaltungsträgern für den staatlichen, örtlichen Gesetzesvollzug mit dem Recht einer unabhängigen, eigenständigen und eigenverantwortlichen Durchführung der ihnen zufallenden Aufgaben.

-
- 46) HATSCHKE, EStR I, S.48, 54, 60 ff., versucht, die englische Kommune, genauer die englische Korporation, als Staatsanstalt zu charakterisieren. Der Anstaltscharakter zeigt sich nach seiner Auffassung in folgenden Merkmalen: einmal könne eine Korporation nicht selbst entstehen oder vom Staat als bestehend anerkannt werden, sondern ihre Bildung gründe sich immer auf einen Staatsakt (ROYAL CHARTER oder Parlamentsgesetz); zum anderen könne die Korporation als "agent des Imperial-Parliament" nur das tun, was ihr ausdrücklich zur Wahrnehmung übertragen worden sei.
- 47) FINER, Local Government, S.190: "... there is no doubt about the sovereignty of the central government and the derivative subordinate nature of the authority of the local governing bodies". Vgl. auch HATSCHKE, Selbstverwaltung, S.28; JELLINEK, G., S.640.
- 48) HARRIS, Local Government, S.235; JACKSON, Selbstverwaltung, S.260; WALLACE, S.228.
- 49) FINER, Local Government, S.189: "The local authorities acquire their being and their capacity to function from outside. The general authority of local governing bodies does not issue independently out of their own will, it is derived authority, derived from Parliament."

§ 7 Rechtscharakter und Stellung der deutschen Gebietskörperschaften im Staat

Entsprechend dem andersartigen Verwaltungsaufbau in beiden Vergleichsländern ist auch der Rechtscharakter der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände sowie ihre Stellung im Staat gegenüber den Kommunen und Kommunalverbänden in England von wesentlichem Unterschied.

Das Verhältnis Gemeinde-Staat in Deutschland wird geprägt durch den Dualismus Selbstverwaltung - Staatsverwaltung.

Im Gegensatz zur englischen Kommune als schematisch und künstlich gedachtem lokalen Verwaltungsbezirk ohne wesensmäßige Beziehung zu einem bestimmten Gebiet stellt die deutsche Gemeinde eine organische Einheit einer verbandsmäßig gebundenen Bevölkerung auf einem bestimmten Gebiet dar. "Gemeinde" bezeichnet nicht nur einen flächenmäßig begrenzten Teil des Staatsgebietes zur Wahrnehmung örtlicher Verwaltungsaufgaben ähnlich dem einer einzelnen "local authority", sondern zur Gemeinde gehören wesensnotwendig ein dingliches Element, das Gebiet, und ein persönliches Element, die Bevölkerung ⁵⁰⁾. In dieser ihrer Struktur als Personenverbände auf einem bestimmten Gebiet bilden die Gemeinden insgesamt den Unterbau des Staates ⁵¹⁾; auf der Grundlage dieser "unterstaatlichen Gemeinwesen" ⁵²⁾ erfolgt - von unten nach oben - der Staatsaufbau. Rechtlich ist die Gemeinde als Träger öffentlicher Rechte und Pflichten juristische Person des öffentlichen Rechts. Als solche ist

50) ELLERINGMANN, Kommunalaufsicht, S.22; ders., Selbstverwaltung, S.13; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.75.

51) PAGENKOPF, Lehrbuch, S.70, 72; vgl. dazu auch § 1 Abs. 1 Bad.-Württ.GO; Art. 1 S.2 bay.GO; §1 Abs.1 hess.GO; § 1 Abs.1 nds.GO; § 1 Abs.1 nwGO.

52) Begriff bei Wolff, Hans-J., Verwaltungsrecht I, § 4 Ia 2.

sie rechts-, partei-, geschäfts-, delikts- und dienstherrnfähig ⁵³⁾. Sie zählt vermöge ihres mitgliedschaftlich organisierten, rechtlich verselbständigten Verbandscharakters zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts und ist auf Grund ihrer territorialen Verknüpfung Gebietskörperschaft ⁵⁴⁾.

Ausfluß dieser ihrer Eigenschaft als Gebietskörperschaft ist die Gebietshoheit ⁵⁵⁾, deren Inhalt es ist, Herrschaftsgewalt über das Gemeindegebiet sowie die auf ihm befindlichen Sachgüter und natürlichen und juristischen Personen auszuüben ⁵⁶⁾.

Dem Staat gegenüber - welchem gleich ihr Gebiet, Volk und Hoheitsgewalt eigen sind ⁵⁷⁾ - nimmt sie die Stellung

-
- 53) Ihre Prozeßfähigkeit ist umstritten; hier handeln die Organe der Gemeinde (vgl.dazu BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, Bd.I, S.123; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.73; ZUHORN, S.35).
- 54) Vgl. dazu die einschlägigen Bestimmungen in den geltenden Gemeindeverfassungen: § 1 Abs.4 bad.württ.GO; Art.1 S.1 bay.GO; § 1 Verf.Bremerhaven; § 1 Abs.2 hess.GO; § 1 Abs.2 nds.GO; § 1 Abs.2 nw GO; § 1 rhpf. GO; § 1 Abs.2 schlh.GO; § 1 s.GO.
- 55) ELLERINGMANN, Selbstverwaltung, S.15; PAGENKOPF, Lehrbuch, S. 81.
- 56) BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, Bd.I, S. 124; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.75, 81. Im einzelnen folgt aus dem Herrschaftsrecht der Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung (unter staatlicher Aufsicht), das Recht der Selbstgesetzgebung (Satzungsrecht), die Steuer- und Finanzhoheit, das Recht des Anschluß- und Benutzungszwanges sowie eine Universalität und Totalität des Wirkungskreises, d.h. ein eigener allseitiger Aufgabenbereich, verbunden mit dem Recht einer eigenverantwortlichen Durchführung, sofern nicht einzelne bestimmte Aufgaben wegen eines überörtlichen Interesses den Gemeinden entzogen sind.
- 57) ELLERINGMANN, Selbstverwaltung, S.22.

eines rechtlich verselbständigten, mit der Rechtsperson des Staates nicht identischen, doch aufsichtsgebundenen Selbstverwaltungsverbandes ein ⁵⁸⁾. Gleichwohl ist die Gemeinde trotz ihrer verselbständigten Rechtspersönlichkeit organisch dem Gesamtverband des Staates eingegliedert und seiner umfassenden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung unterstellt.

58) BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, Bd.I, S.120.

Dritter Abschnitt

Unterschiedliche Ausgestaltung des kommunalen Aufgabenkreises in England und Deutschland

§ 8 Der kommunale Aufgabenbereich und seine Rechtsquellen in England

Man wird in englischen Gesetzen und englischer Literatur vergeblich nach einer allgemeinen Definition des kommunalen Wirkungskreises suchen ¹⁾. Dem englischen Recht ist ein solcher allgemeiner Begriff schlechthin unbekannt ²⁾. Das wird indes verständlich, wenn man berücksichtigt, daß jede "local authority" einen individuell verschiedenen Kreis von Aufgaben wahrnimmt ³⁾. Entsprechend ihrer Stellung als künstlich geschaffene Verwaltungsbezirke und ihrer Eigenschaft als dezentralisierte Exekutivorgane staatlicher Verwaltungsaufgaben ⁴⁾ lokaler Bedeutung sind Umfang und Inhalt des Aufgabenkreises einer jeden englischen Kommune durch Parlamentsgesetz genau festgelegt und abgegrenzt. Weil aber die Verteilung von Rechten und Pflichten durch das Parlament für jede Kommune verschieden gestaltet ist ⁵⁾, kennzeichnet jede "local authority" mit- hin ein eigener Aufgabenkreis ⁶⁾, weist jede im Verhältnis zu anderen Verwaltungsträgern einen unterschiedlich umfangreichen Katalog von Befugnissen auf, und es ist daher nicht möglich, den Wirkungskreis der kommunalen Verwaltungsträger insgesamt oder auch nur den Umfang der

1) REDLICH in HwbkoWi, S.633; ders., Lokalverwaltung, S.357.

2) REDLICH, Lokalverwaltung, S.357.

3) MENZEL in DVBl. 1950, S.658.

4) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.89.

5) WARREN, S.63.

6) KROHN, S.98.

Rechte und Pflichten einer bestimmten Art von "local authority" (sei es der county, county-borough, non-county-borough, ~~des~~ urban district, rural district oder parish) allgemein zu umreißen ⁷⁾.

Der tragende Grund dieser für deutschrechtliche Anschauungen höchst eigenartigen Organisation liegt in dem für England charakteristischen und streng durchgeführten Spezialitätsprinzip begründet ⁸⁾. Das Parlament ist alleiniger und oberster Gesetzgeber, und jegliche öffentliche Verwaltungstätigkeit im Staat bedarf einer speziellen Ermächtigung durch Parlamentsgesetz. So können die englischen Kommunen ausnahmslos nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die ihnen vom Parlament im Wege spezieller gesetzlicher Delegation zur Durchführung zugewiesen, zu denen sie ermächtigt (may) oder verpflichtet (shall) sind, d.h. deren Wahrnehmung ihnen gestattet oder ihnen auferlegt ist ⁹⁾.

Über diesen gesetzlich genau festgelegten Rahmen von

-
- 7) JACKSON, Local Government, S.59: "There is no general code of legislation from which a complete statement can be obtained of the powers and duties of any type of local government authority."
- 8) KROHN, S.16; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.90; WARREN, S.63.
- 9) CLARKE, S.6: "Local authorities derive their powers from Parliament. Local authorities have no powers except such as are defined by statute." - FINER, Local Government, S.189: "... what the local authorities must do, and what they may do, what they must spend, and what they may spend, these vital things are dependent upon the specific authorization of Parliament." Vgl. auch BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.254, 444; BORNHAUSEN, S.219, 231; CANTNER in DöV 1954, S.175; GOETZ, Englische Gemeinde, S.6; HARRIS in RuPrVB1. 1929, S.376; HATSCHKE, EStR I, S.48, 54; JACKSON, Selbstverwaltung, S.270; KROHN, S.16, 49, 95; LEYDEN, v., Englische Selbstverwaltung, S.5; MENZEL in DVBl. 1950 S.658; MOSHEIM in DVBl. 1951 S.97; PAGENKOPF, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S.129; ROBSON in "Der Volkswirt" 1928, S.598; ders. ebda., S.635; ROSE, S.22; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.85, 86; WALLACE, S.28; WARREN, S.60.

Rechten und Pflichten hinaus ist ein Tätigwerden in irgendeiner Angelegenheit nicht möglich. Würde eine "local authority" den ihr zugewiesenen Kreis von Kompetenzen überschreiten, handelte sie "ultra vires", ihre Maßnahme wäre rechtswidrig, und sie würde sich - gegebenenfalls - gerichtlicher Verfolgung aussetzen ¹⁰⁾.

Eine Universalität oder Totalität des Wirkungskreises besteht für die englischen Kommunen also nicht ¹¹⁾; von einem "eigenen Wirkungskreis" kann nicht gesprochen werden ¹²⁾. Ja, die "local authorities" besitzen nicht einmal ein "Mindestmaß bestimmter Vollziehungsangelegenheiten" vermöge geschichtlicher Entwicklung ¹³⁾.

Will eine "local authority" also irgendeine Angelegenheit in ihrem Zuständigkeitsbereich in Angriff nehmen, so

10) Zur Theorie der "ultra vires" vgl. BORNHAUSEN, S.219; HATSCHEK, EStR I, S.61; JACKSON, Selbstverwaltung, S.216; KROHN, S.82; REDLICH in HwbkoWi, S.633; ROSE, S.23; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.90, 91.

11) BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S.54; FACHINGER, S.32; PAGENKOPF, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, S.129; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.91.

12) ROBSON, Local Government, S.237; "...the freedom to do what they will (the local authorities) is unknown in modern England".

13) Von einem "pouvoir municipal" kann nicht die Rede sein (vgl. SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.86; WARREN, S.86).

Wenn auch die englischen Kommunen keinen verfassungsrechtlich geschützten Wirkungskreis haben, so besitzen sie doch einen "faktischen Besitzstand" an Aufgaben. Die besondere Verwaltungsgliederung Englands in Zentralverwaltung und Lokalverwaltung ohne staatliche Mittelbehörden macht es praktisch unmöglich, auf die Lokalverwaltungsträger zur Erledigung der staatlichen Aufgaben lokaler Bedeutung verzichten zu können, weil deren Aufgaben wegen des fehlenden staatlichen Unterbaus ansonsten von den Zentralbehörden durchgeführt werden müßten. Das aber erklärt, daß der kommunale Aufgabenbereich - abgesehen von vereinzelter Zentralisierungen - keine Gefährdung seines Bestandes, allenfalls eine vereinzelter Einschränkung erfahren kann. (Vgl. SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.89.)

kann sie es nur, wenn es ihr ausdrücklich durch Gesetz erlaubt ist. Der Umfang der Befugnisse einer englischen Kommune stellt sich demnach als die Summe der ihr vom Parlament gewährten Einzelermächtigungen dar ¹⁴⁾.

Kraft seiner Stellung als alleiniger Gesetzgeber des Landes entscheidet das Parlament in sachlicher und örtlicher Hinsicht über alle Verwaltungstätigkeit im Staat ¹⁵⁾. Nach seinem Ermessen und Gutdünken wird festgelegt, welche Angelegenheiten von der Zentralverwaltung wahrgenommen und welche Aufgaben andererseits von den lokalen Verwaltungsträgern - und welchen unter ihnen - durchgeführt werden ¹⁶⁾. Zwischen den beiden Hauptverwaltungsträgern, der Zentral- und Lokalverwaltung, besteht eine genau festgelegte Aufgabenverteilung, die weitgehend nach Zweckmäßigkeitsgründen ausgerichtet ist ¹⁷⁾. So erstreckt sich die zentrale Verwaltung auf Angelegenheiten, die ihrer Bedeutung nach das gesamte Staatsgebiet betreffen oder auf Grund ihrer Ausdehnung eine einheitliche Wahrnehmung erfordern ¹⁸⁾, wohingegen die Kommunen alle öffentlichen Aufgaben örtlichen Charakters wahrnehmen ¹⁹⁾, soweit sie ihnen nicht wegen eines

14) REDLICH in HwbkWi, S.633; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.90.

15) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.80.

16) JACKSON, Local Government, S.59.

17) BORNHAUSEN, S.216; HATSCHEK, Selbstverwaltung, S.5, 6; ders., EStR I, S.35 ff.; JACKSON, Selbstverwaltung, S.18.

18) BORNHAUSEN, S.216; DALCHOW, S.14; NOTH, Diss., S.46; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.7.

19) CLARKE, S.1: "Central government is the determination of policy and principle. Local government is the application of those principles to the peculiarities of local fact... Local government is that part of the government of a nation or state, which deals mainly with such matters as concern the inhabitants of a particular district or place, and which it is thought desirable should be administered by local authorities, subordinate to the central government." Und in gleichem Sinne SEN, S.1: "Local Government means the administration of the affairs of a district, town or county which mainly deals with such matters, as concern the inhabitants of the particular district, town or county."

bestehenden überörtlichen Interesses entzogen und auf zentrale Behörden übertragen sind ²⁰⁾. Die Abgrenzung des zentralen und lokalen Aufgabenbereichs bestimmt sich allein nach den jeweils zeitigen Auffassungen über eine zweckmäßige Durchführung einer Verwaltungsaufgabe, sie richtet sich nach dem im einzelnen Fall bestehenden Erfordernis einer zentralen oder örtlichen Verwirklichung ²¹⁾. Bestimmendes Merkmal für eine lokale Verwaltungsangelegenheit ist, daß eine örtliche Behandlung möglich und ausreichend ist, daß die kommunale Leistungsfähigkeit gewährleistet bleibt und daß eine tatsächliche Wirksamkeit bei lokaler Durchführung ermöglicht wird. Dagegen werden solche Aufgaben nicht den Kommunen zugeordnet oder belassen, vielmehr von den Zentralbehörden wahrgenommen, die einer geschlossenen Behandlung und Ausrichtung bedürfen ²²⁾.

Trotz dieser genauen und abschließenden Umgrenzung des kommunalen Aufgabenkreises durch die Parlamentsgesetzgebung und trotz des Fehlens einer Allseitigkeit des Wirkungskreises nehmen die englischen Kommunen im allgemeinen

20) Z.B. auf dem Gebiet der Gas-, Wasser- und Stromversorgung sowie im Transportwesen.

21) FINER in JböffR.Bd.16, S.64.

22) Wenn im älteren Schrifttum noch die gesamte innere Verwaltung als durch Lokalverwaltung ausgeübt bezeichnet wird (vgl. BECKER, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 238; GOETZ, Englische Gemeinde, S.2; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.6; REDLICH, Lokalverwaltung, S.808,809; ders., in HwbkoWi, S.625,626), so hat das heute deshalb keine Gültigkeit mehr, weil im Zuge einer weitgreifenden Zentralisation der letzten beiden Jahrzehnte sich das Bild sehr zugunsten der Zentralverwaltung verschoben hat.

die gleichen Aufgaben wahr wie die deutschen Gemeinden ²³⁾.

Diese Regelung einer - gleichfalls schematisch gedachten - Aufgabenverteilung wird dadurch ermöglicht, daß England die Existenz eines verselbständigten kommunalen Verwaltungsbereiches, ausgestattet mit einem Kreis originärer und unentziehbarer Aufgaben, nicht kennt. Da - wie bereits herausgestellt - ein Gegensatz eines Selbstverwaltungsbereiches und eines staatlichen Aufgabenkreises nicht gegeben ist, entfällt auch eine konkurrierende Parallelität eines eigenen und eines staatlichen Aufgabenkreises sowie der Kampf um ein Selbstverwaltungsrecht ²⁴⁾. Die "local authorities" sind demzufolge auch nicht Träger eines "eigenen" und eines "übertragenen" Wirkungskreises. Überhaupt ist - weil alle Aufgaben staatliche, durch Parlamentsgesetz delegierte Aufgaben sind - dem Engländer die Unterscheidung von "eigenen" und "übertragenen" Aufgaben gänzlich unbekannt ²⁵⁾.

Bezüglich der Rechtsquellen kommunaler Verwaltungstätigkeit ist eine Reihe verschiedener Ermächtigungsgesetze zu

-
- 23) HECKT in "Der Städtetag" 1951, S.376; KROHN, S.98.
Welche Angelegenheiten die einzelnen "local authorities", angefangen vom Grafschaftsrat bis hinunter zum Kirchspielrat, wahrzunehmen pflegen, darüber vermittelt JACKSON, Selbstverwaltung, S.149 bis 156, in einer bis ins Detail gehenden Aufstellung einen ausführlichen Überblick.
- 24) BORNHAUSEN, S.215,216; NOTH, Diss., S.60; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.6.
- 25) FACHINGER, S.31; HAHN in DöV 1950, S.634; KROHN, S.131; MENZEL in DVB1. 1950, S.659; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.9.

unterscheiden 26):

Die "General Acts" (oder allgemeinen Gesetze).

Hierunter sind solche Parlamentsgesetze zu verstehen, die allen durch das Gesetz erfaßten "local authorities" gleichmäßig bestimmte Aufgaben übertragen, deren Erfüllung für die Lokalbehörden verpflichtend ist. Es handelt sich also um obligatorische Aufgaben, die von allen Kommunen oder einem bestimmten Typ von "local authorities" gleichmäßig durchgeführt werden sollen 27) und bei denen die Gesetzesinitiative vom Parlament ausgeht.

Eine zweite Gruppe bildet die "Adoptive Acts". Diese Gesetze kennzeichnet die Besonderheit, daß sie keine unmittelbare Verpflichtung zur Aufgabenübernahme aussprechen, sondern es der freien Entscheidung jeder "local authority" überlassen, die im Gesetz bezeichnete Angelegenheit zu übernehmen. Ist dann allerdings auf freien Ratsbeschluß hin die Übernahme eines "Adoptive Act" erfolgt, so ist die Kom-

26) Zur Literatur zu den einzelnen Ermächtigungsgesetzen kommunaler Verwaltungstätigkeit in England vgl. BORNHAUSEN, S.235; GOETZ, Englische Gemeinde, S.4 ff.; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.599; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.149 ff.; HARRIS in RuPrVBl. 1929, S.376; REDLICH in HwbkoWi, S.634; ders., Lokalverwaltung, S.648; KROHN, S.95 ff.; ROBSON, Local Government, S.192 ff.; ROSE, S.10, 18, 20; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.104; WARREN, S.63.

27) Dazu rechnen beispielsweise Polizei, Schul-, Gesundheitswesen, Armenpflege, Steuerveranlagung und -erhebung u.ä.m. (vgl. GOETZ, Englische Gemeinde, S.4).

mune an alle Rechte und Pflichten gebunden, die das Gesetz beinhaltet ²⁸⁾ 29).

Eine weitere Art von Gesetzen sind die "Private Acts" (oder kommunalen Einzelfallgesetze).

Sie enthalten Ermächtigungen, die jeweils nur für eine einzelne "local authority" erlassen werden, wenn diese über den durch die "General Acts" und "Adoptive Acts" festgelegten Kreis von Aufgaben hinaus eine besondere Angelegenheit wahrnehmen will und sich mit einem entsprechenden Begehren an das Parlament gewandt hat. Nach Ablauf eines besonderen Private-Bill-Verfahrens ³⁰⁾ kann der ersuchenden "local authority" die gewünschte Aufgabe gewährt werden; hierdurch erhält sie gegenüber den anderen Verwaltungsträgern ein besonderes Vorrecht ³¹⁾.

"Private Acts" bilden oft die Vorstufe zu "Adoptive Acts" und "General Acts", dann nämlich, wenn sich zeigt, daß zunächst einzelne bestimmte örtlich begrenzte Angelegenheiten in größerem Umfang durchführbar oder sogar erforderlich werden ³²⁾.

28) Ein "Adoptive Act" kann z.B. ermächtigen zur Errichtung von Schlachthäusern, Waschanstalten, Arbeitshäusern, Volksbüchereien, Friedhöfen u.ä.m. (vgl. GOETZ, Englische Gemeinde, S.5; JACKSON, Selbstverwaltung, S.116; REDLICH in HwbkoWi, S.634).

29) Eine den "Adoptive Acts" ähnliche Gesetzesform sind die "Permissive Acts", die gleichfalls den Kommunen die Übernahme bestimmter Aufgaben freistellen (KROHN, S.97; ROBSON, Local Government, S.193).

30) Über das verwickelte und im Rahmen dieser Abhandlung im einzelnen nicht interessierende "Private Bill"-Verfahren vgl. im einzelnen BORNHAUSEN, S.237; HARRIS in RuPrVBl. 1929, S.376; HÖHN, S.32 ff.; REDLICH, Lokalverwaltung, S.697; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.31; WARREN, S.64 ff.

31) Durch Erlaß eines "Private Act" kann u.a. gestattet werden die Errichtung örtlicher Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, die Einrichtung von Sparkassen, Theatern, Vergnügungsparks u.ä.m. (GOETZ, Englische Gemeinde, S.5; KROHN, S.96).

32) GOETZ, Englische Gemeinde, S.5; KROHN, S.97.

Von besonderer Bedeutung sind schließlich die "Provisional Orders" (oder vorläufigen Verfügungen bzw. einstweiligen Erlasse), die von den Ministerien auf Antrag ³³⁾ einer "local authority" erlassen werden und diese zur Wahrnehmung bestimmter Einzelangelegenheiten ermächtigen ³⁴⁾. Mit Hilfe der "Provisional Orders" wird das langwierige und kostspielige "Private Bill"-Verfahren wesentlich vereinfacht ³⁵⁾.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der kommunale Aufgabenkreis sich aus freiwilligen und verpflichtenden Aufgaben zusammensetzt; immer aber bedarf - in strenger Befolgung des für England charakteristischen Spezialitätsprinzips - jegliches öffentliche Verwaltungshandeln einer Ermächtigung durch Parlamentsgesetz.

§ 9 Der gemeindliche Aufgabenkreis in Deutschland

Im Gegensatz zu den englischen Kommunen, bei denen alle Angelegenheiten ihrem Wesen nach einheitlich als Staatsaufgaben zu charakterisieren sind und bei denen Inhalt und Umfang des Aufgabenbereiches ausschließlich durch Parlamentsgesetze festgelegt sind, vereinigen die deutschen Gemeinden in ihrem Wirkungskreis zweierlei Verwaltung: Ihre Aufgaben werden in einen "eigenen" und einen "übertragenen" Wirkungskreis aufgeteilt, eine historische Unterscheidung, die bis in die Anfänge des Dualismus' Staatsverwaltung - Selbstverwaltung zurückreicht.

Die "eigenen" Aufgaben bilden die Selbstverwaltungsangelegenheiten; der "eigene" Wirkungskreis ist Ausfluß des

33) Zum Verfahren beim Erlaß einer "Provisional Order" vgl. BORNHAUSEN, S.238.

34) Hierhin gehört z.B. die Ermächtigung zur Enteignung von Grundstücken(GOETZ, Englische Gemeinde, S.5).

35) KROHN, S.106; WARREN, S.64,65.

Selbstverwaltungsrechts und beinhaltet, daß die Zuständigkeit der Gemeinden grundsätzlich alles betrifft, was die Belange des örtlichen Bereichs angeht und was innerhalb ihrer räumlichen Umgrenzung und in Anbetracht ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch eigene Organe wahrgenommen und ausgeführt werden kann ³⁶⁾. Die Gemeinden können daher alle Aufgaben des örtlichen Bereichs zu eigenverantwortlicher Durchführung durch eigene Organe an sich ziehen, soweit nicht eine Begrenzung durch Gesetz, Gewohnheitsrecht oder durch die Natur der Sache gegeben ist ³⁷⁾. "In eigener Verantwortung" bedeutet dabei selbstverantwortliche Entscheidung über das "Ob" und das "Wie" der Durchführung einer Verwaltungsangelegenheit ³⁸⁾. Der deutschen Gemeinde ist also gegenüber der englischen Kommune eine Universalität und Totalität ihres Aufgabenbereiches eigen.

Gemessen an der Gesamtheit der gemeindlichen Aufgaben machen die "eigenen" jedoch nur einen bestimmten Teil aller Verwaltungsangelegenheiten insgesamt aus. Zu dem "eigenen" Aufgabenkreis tritt der "übertragene". Dieser bildet die Summe derjenigen Angelegenheiten, die den kommunalen Verwaltungsträgern vom Staat enumerativ zur Durchführung überwiesen sind. Hier bedient sich der Staat der Gemeinden als rechtsfähiger Verwaltungseinheiten zur Durchführung unmit-

36) PAGENKOPF, Lehrbuch, S.2.

37) BECKER in Handbuch der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.125, 126; ELLERINGMANN, Selbstverwaltung, S.17; in ähnlicher Weise spricht PAGENKOPF, Lehrbuch, S.82 von einer dreifachen Beschränkung der Universalität und Totalität des gemeindlichen Wirkungskreises: durch die staatliche Gesetzgebung, durch den Vorbehalt von Aufgaben für die privatwirtschaftliche Interessensphäre und durch die Beschränkung auf Grund eigener Leistungsfähigkeit.

38) PAGENKOPF, Lehrbuch, S.82.

telbar staatlicher Verwaltungsfunktionen ³⁹⁾. Die Gemeinde ist zu einer im staatlichen Instanzenzug nachgeordneten, dienstaufsichtlich gebundenen Verwaltungseinheit, zum Organ des Staates geworden ⁴⁰⁾.

Entsprechend der dualistischen Gliederung der inneren Verwaltung kennzeichnet die deutsche Gemeinde also ein Aufgabendualismus. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung schließen zwar wesensmäßig und organisatorisch einander aus, sie überlagern sich aber im kommunalen Bereich und vereinigen sich im "eigenen" und "übertragenen" Aufgabenkreis zu einem einheitlichen Verwaltungsbereich. Die wesensmäßige Zuordnung einer jeden Verwaltungsangelegenheit als Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheit ist der sichtbare Ausdruck der elementaren Trennung von Staats- und Selbstverwaltung ⁴¹⁾. Diese Zuordnung in den lokalen oder staatlichen Aufgabenbereich geschieht jedoch nicht wie in England nach weitgehenden Zweckmäßigkeitserwägungen einer bestmöglichen lokalen oder zentralen Wahrnehmung; vielmehr ist die Allseitigkeit des Wirkungskreises der Gemeinden, d.h. die Wahrnehmung aller Angelegenheiten des örtlichen Bereiches, eine gegen den Staat verfassungsrechtlich gesicherte Institution ⁴²⁾, in die nur auf Grund eines Gesetzes - unter Wahrnehmung des Wesenskernes der Selbstverwaltung - eingegriffen werden kann.

Ob eine Aufgabe als "örtlich" anzusehen ist, bereitet mitunter erhebliche Schwierigkeiten. Allgemeine Richtlinien lassen sich nicht aufstellen. Der "örtliche" Charakter

39) FORSTHOFF, Lehrbuch, S.420.

40) PETERS, Grenzen, S.190; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.84, 85: Die Gemeinde ist der "verlängerte Arm der Staatsverwaltung und ein unmittelbar ausführendes Organ des staatlichen Willens."

41) Im gleichen Sinne WEBER, S.70.

42) Vgl. Art. 28 Abs.2 GG (sowie Art. 127 WRV und Art. 70 PreußVerf. zuvor).

einer Verwaltungsangelegenheit läßt sich vielmehr nur - ist eine ausdrückliche Zuweisung im Gesetz nicht ausgesprochen - an Hand "konkreter räumlicher zeitlicher Bedingungen" ⁴³⁾ bestimmen. Grundsätzlich spricht im Hinblick auf das Prinzip der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises allerdings eine Zuständigkeitsvermutung für den lokalen Charakter einer Aufgabe ⁴⁴⁾, und es bleibt dem Landes- bzw. Bundesgesetzgeber überlassen, diese Vermutung zu widerlegen ⁴⁵⁾.

43) KÖTTGEN in Hdb. der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.214.

44) KÖTTGEN, a.a.O.; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.81; ZUHORN, S.37 unter Bezugnahme auf Art. 78 Abs.2 Verf. NRW.

45) KÖTTGEN, a.a.O.; ZUHORN, a.a.O.

Vierter Abschnitt

Unterschiede im kommunalen Finanzsystem Englands und Deutschlands

1. Kapitel: Das englische kommunale Finanzsystem

§ 10 Die Einnahmequellen der Kommunen im allgemeinen

Das englische kommunale Finanzsystem unterscheidet drei¹⁾ Einnahmequellen, aus denen der Bedarf der Finanzhaushalte gedeckt wird. Es sind dies die Gemeindesteuern ("rates") und die "sonstigen Einnahmen" als eigene Einkünfte sowie Staatszuschüsse der Zentralverwaltung als fremde Finanzierungsmittel.

Bei der "rate"²⁾, die die einzige von den "local authorities" erhobene Steuer darstellt, handelt es sich um eine

1) In der Literatur wird die Möglichkeit der Kommunen und Kommunalverbände, Gelder zur Bestreitung besonderer Aufgaben durch Aufnahme von Darlehn zu erhalten, als eine vierte Form einer kommunalen Geldquelle angesehen. Im Vergleich zu den "rates", den "sonstigen Einnahmen" und den Staatszuschüssen ist es aber richtiger, nicht von einer eigentlichen Quelle zu sprechen, sondern vielmehr von einer besonderen Form der Geldmittelbeschaffung für bestimmte Angelegenheiten. (Zur Literatur über das Anleiherecht vgl. CLARKE, S.238 ff.; HARRIS, Local Government, S.244; HEYER, S.31; GOETZ, Englische Gemeinde, S.30; JACKSON, Selbstverwaltung, S.220, S.244; ders., Local Government, S.114; KROHN, S.72; ROSE, S.26, 193; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.172 ff. und WARREN, S.84).

2) Zur Literatur zur "rate" vgl. CLARKE, S.240 ff.; GOETZ, Englische Gemeinde, S.26, 27; HARRIS, Local Government, S.243; ders. in RuPrVBl. 1929, S.379; HEYER, S.32; JACKSON, Selbstverwaltung, S.225-226; ders., Local Government, S.76 ff.; KROHN, S.63; ROSE, S.195; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.138 ff.; WARREN, S.70.

Art lokaler Grundsteuer mit gewerbesteuerlichem Einschlag³⁾, die für den zu erwartenden geschätzten Nutzungswert der im Steuergbiet gelegenen Gebäude und Grundstücke nach einheitlichen, für alle Kommunen geltenden Bewertungsgrundsätzen berechnet und denjenigen auferlegt wird, die diese Steuerobjekte nutzen oder innehaben, also dem jeweiligen Besitzer und Nutznießer (nicht also immer dem Eigentümer derselben)⁴⁾.

Die "rates" sind streng zu trennen von den "taxes", die vom Staat erhoben werden und sich nach dem jeweiligen Einkommen der Besteuerten richten.

Kennzeichnend für das englische Steuersystem ist, daß es eine völlige Trennung kommunaler und staatlicher Steuern vorsieht, daß die staatliche Steuerverwaltung und die kommunale streng voneinander geschieden sind. Es findet sich die Form eines sog. "Trennungssystems", welches dadurch gekennzeichnet ist, daß den Kommunen und Kommunalverbänden bestimmte Steuerquellen zugewiesen sind, die völlig getrennt neben denen des Staates stehen⁵⁾. Mischformen in der Art, daß sowohl Staat wie Kommunen an der gleichen Steuerquelle beteiligt sind, finden sich nur in ganz vereinzelt Ausnahmen⁶⁾.

-
- 3) GALETTE, Diss., S.180; GOETZ, Englische Gemeinde, S.29; HECKT in "Der Städtetag" 1951, S.377; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.139.
- 4) JACKSON, Selbstverwaltung, S.225, 226; GOETZ, Englische Gemeinde, S.27; HECKT in "Der Städtetag" 1951, S.378.
- 5) Zu diesem deutschrechtlichen Begriff des "Trennungssystems" vgl. PAGENKOPF, Lehrbuch, S.180; ders., Gemeindliche Finanzpolitik, S.22, 23.
- 6) So z.B. bei den "assigned revenues", das sind zugewiesene Einkünfte, die den Kommunen die Beteiligung an den Einkünften geringfügiger Steuern ermöglichen (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 66 dieser Bearbeitung).

Daß die "rate" die einzige von den Kommunen erhobene Steuer darstellt, erklärt sich daraus, daß die Verfügung über sämtliche Steuerquellen dem Staat vorbehalten ist, der - und das ist ein weiteres Beispiel des bereits erwähnten, für das englische Kommunalrecht charakteristischen Spezialitätsprinzips - den Kommunen die Besteuerung der Grundstückserträge zugewiesen hat. Sie sind darüber hinaus nicht befugt, andere Steuerquellen zu erschließen, so daß von einer "Steuerhoheit" nicht gesprochen werden kann ⁷⁾.

Neben den Einnahmen aus den "rates" decken die englischen Kommunen und Kommunalverbände einen Teil ihrer Ausgaben aus "sonstigen Einnahmen". Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von einzelnen geringeren Einkünften aus gemeindlichem Vermögen, Grundbesitz und Kapitalien, aus Überschüssen kommunaler Wirtschaftsbetriebe wie Gas, Wasser, Transport und Elektrizität (soweit diese ihnen im Zuge der fortschreitenden Zentralisierung nicht entzogen sind ⁸⁾) sowie aus Lizenzgebühren, Eintrittsgeldern, Strafgeldern und sonstigen Gebühren, die in die Kommunalkasse fließen ⁹⁾.

Eine dritte Einnahmequelle bilden die Staatszuschüsse, die von der Zentralverwaltung, von den einzelnen Fachministerien, aus dem Steueraufkommen des Staates zur Deckung kommunaler Verwaltungsaufgaben an die Kommunen und Kommunalverbände ausgeschüttet werden.

7) HEYER, S.30; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.139.

8) Das Transportwesen (Eisenbahnen und Hafenverkehr) sowie das Elektrizitätswesen wurden im Jahre 1947 nationalisiert; auch die Gasversorgung wird seit 1948 zentral verwaltet.

9) Zur Literatur der "sonstigen Einnahmen" vgl. GOETZ, Englische Gemeinde, S.22; HARRIS, Local Government, S.244; ders. in RuBwBl. 1929, S.379; HEYER, S.32; JACKSON, Selbstverwaltung, S.221; KROHN, S.61; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.142 ff.; WARREN, S.70-79.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die gesamte kommunale Finanzausstattung und damit entscheidend für die finanzwirtschaftliche Grundlage der Lokalverwaltung Englands sind die "rates" und die Staatszuschüsse. Sie stehen in einem unmittelbaren Abhängigkeitsverhältnis zueinander, weil die Höhe der staatlichen Bezuschussung einer "local authority" sich nach dem Steueraufkommen aus den "rates" errechnet. Eigene Steueraufkommen aus den "rates" und Staatszuschüsse stellen damit in ihren Bezugsgrößen die wesentlichsten Faktoren bei der Ermittlung der kommunalen Finanzmasse dar und bilden in ihrer einheitlichen Zusammensetzung den Hauptanteil der Ausgabefonds der Kommunen und Kommunalverbände.

Indes muß - um die Finanzsperre als Ausgangspunkt der Untersuchung nicht aus den Augen zu verlieren - die Abhandlung eingehend allein auf das System der Staatszuschüsse gerichtet sein und nur, wenn diese in wechselhafter Beziehung zu den Kommunalsteuern stehen, können die näheren Ausführungen auch auf diese ausgedehnt werden. Daß die Staatszuschüsse so in den Vordergrund gerückt werden, hat seine Ursache darin, daß die Institution der Finanzsperre - wie bereits hervorgehoben wurde - im Zusammenhang mit dem System der englischen Staatszuschüsse zu erklären ist und daß ihre Funktion als kommunales Aufsichtsmittel nur im Zusammenspiel mit den staatlichen Finanzbeihilfen an die Lokalverwaltung verdeutlicht werden kann.

§ 11 Der kommunale Finanzausgleich mittels "grants-in-aid"
(Staatszuschüsse)

Die Herausbildung der Institution der Finanzsperre im englischen Recht und ihre stets wachsende Bedeutung als Aufsichtsmittel stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der gesamten geschichtlichen Entwicklung des kommunalen Finanzwesens Englands. Die Ausweitung und Verfeinerung des Systems der Staatszuschüsse einerseits und die zunehmende

staatliche Einflußnahme auf die Lokalverwaltung andererseits sind Parallelerscheinungen. Das macht es erforderlich, einen historischen Rückblick auf die Entwicklung des Zuschußsystems bis zu seiner gegenwärtigen Form zu tun.

a) Historischer Abriß der Entwicklung des staatlichen Zuschußsystems ¹⁰⁾

Das System der englischen Staatszuschüsse, wie es gegenwärtig vorzufinden ist, hat sich nach und nach seit dem ersten Drittel des vorigen Jahrhunderts aus vereinzelt Anlässen heraus in immer stärker wachsendem Maße zu seiner heute außerordentlichen Bedeutung für das englische kommunale Finanzsystem entwickelt. Es hat tiefgreifende finanzwirtschaftliche Umschichtungen für die Kommunen und Kommunalverbände mit sich gebracht und hat als Ergebnis dieser lang anhaltenden finanzpolitischen Entwicklung zu einer weitgehenden Abhängigkeit des kommunalen Finanzbedarfs von staatlichen Zuschüßleistungen geführt. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist es, daß im Verlauf des Ausbaus, der stetigen Verbesserung und Anpassung an jeweilige zeitgemäße Gegebenheiten das System staatlicher Bezuschussung hinsichtlich seiner Form, in der die staatlichen Zuwendungen erfolgten - ob als feststehende Summe oder als prozentualer Beitrag, ob über einen längeren Zeitraum hinweg oder als einmalige Zahlung, ob zweckgebundenen oder zur freien Verfügung der Kommunen - , sich oftmals geändert hat und insgesamt gesehen sich sehr verwickelt und wechselhaft darstellt ¹¹⁾.

10) Zur Geschichte des englischen Zuschußsystems vgl. CLARKE, S.225; GOETZ, Englische Gemeinde, S.23-26; HARRIS, Local Government, S.243 ff.; HEYER, S.34 ff.; JACKSON, Selbstverwaltung, S.232 ff.; KROHN, S.66 ff.; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.149 ff.; WARREN, S.80 ff.

11) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.151.

Wirft man einen Blick zurück, so gehen die ersten Anfänge staatlicher Zuschußleistungen zu kommunalen Ausgaben auf das Jahr 1835 zurück, als das Parlament Geldmittel für einige besondere Angelegenheiten bewilligte ¹²⁾. Diese ersten bekannten Beitragsleistungen des Staates wurden als prozentuale Zuschüsse (percentage grants) zu den Ausgaben der betreffenden Lokalbehörde geleistet und waren im übrigen davon abhängig, ob sich die Zentralverwaltung mit der Art der Durchführung einverstanden erklärte ¹³⁾.

Nach diesen ersten Anfängen, in denen der Staat erkannte, daß er mit Hilfe von Zuschüssen einen weitgehenden Einfluß auf die Lokalverwaltung, die bis dahin die Ausgaben für ihre Verwaltungsangelegenheiten aus eigenen Einnahmen bestreiten konnte, auszuüben vermochte, vollzog sich die weitere Entwicklung des Zuschußsystems schrittweise in folgenden einzelnen Perioden:

Vom Jahre 1888 an, das wegen der Schaffung der Stadt- und Verwaltungsgrafschaften Bedeutung erlangte, wurden den Kommunen Zuschüsse in Form von sog. "assigned revenues" (zugewiesenen Einkünften) gewährt. Diese umfaßten Steuereinnahmen des Staates, die von den Kommunen eingezogen wurden und von deren Ertrag der Staat nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens einen bestimmten Anteil abzweigte und an die "local authorities" zurücküberwies. Es handelte sich

12) Den Anfang bildeten Beihilfen für den Schulbau, für die Kosten der Ortspolizei, für die Landwirtschaft und für die Verschiffung von Strafgefangenen nach Übersee (vgl. CLARKE, S.225; FINER, Local Government, S.452; JACKSON, Local Government, S.108; ders., Selbstverwaltung, S.232; KROHN, S.66; WARREN, S.79).

13) JACKSON, Selbstverwaltung, S.233;
KROHN, S. 66, 67.

hierbei um die Besteuerung weniger bedeutender Tatbestände 14), so daß diese Einnahmequelle nicht nennenswerte Einkünfte einbringen konnte und sich im Hinblick auf die örtlichen Anforderungen als unzureichend erwies. Zur Ergänzung des lokalen Ausgabebedarfs wurden daher auch weiterhin "percentage grants" (prozentuale Zuschüsse) gewährt.

Eine erste Großreform brachte das LGA 1929. Hierdurch wurde das System der Staatszuschüsse in seinem Grundprinzip wesentlich geändert. An die Stelle der "assigned revenues" und "percentage grants" 15) trat ein sog. "block-

-
- 14) So erhielten die Kommunen anteilmäßige Überweisungen aus Steuereinnahmen für Waffen, Jagdscheine, Hunde, Wappenschilder, Wagen, Schankkonzessionen sowie den Handel mit Tabak und alkoholischen Getränken. Sie erhielten weiterhin Anteile an den Erträgen von Liegenschaftsteuern und Lizenzgebühren für die Anstellung männlicher Dienstboten (vgl. GOETZ, Englische Gemeinde, S.25; JACKSON, Local Government, S.109; ders., Selbstverwaltung, S.233).
- 15) Gegen die prozentualen Zuschüsse wurde vorgebracht, dieses System halte die Kommunen zu vermehrten Ausgaben an, weil sie eben einen Teilbetrag von der Zentralverwaltung zurückerstattet bekämen. Das führte mitunter so weit, daß in Erwartung dieser Staatsbeihilfen der kommunale Haushaltsplan weit über den Betrag dessen hinaus angesetzt wurde, was aus eigenen Steueraufkommen eingebracht werden konnte. Angesichts der Tatsache aber, daß die Bewilligung der Zuschüsse allein im Belieben der einzelnen Zentralbehörden lag, bedeutete das nicht nur eine Überschreitung der eigenen Finanzkraft, sondern auch eine ungenügende Sicherung örtlicher Verwaltungsangelegenheiten. Weiterhin hatte das System den Nachteil, daß es die reichen Kommunen begünstigte, die eher in der Lage waren, einen entsprechenden eigenen Anteil an den Gesamtkosten zu tragen, wohingegen die ärmeren trotz der Aussicht auf einen teilweisen Ersatz der Kosten mangels eigener Mittel Aufgaben nicht in dem Umfange in Angriff nehmen konnten und damit benachteiligt wurden. Schließlich bemängelten die Kritiker dieses Systems die scharfe Kontrollmöglichkeit (!), die der Zentralverwaltung durch diese Zuschüsse über die örtlichen Behörden ermöglicht wurde.

grant" (Blockzuschuß), der im Staatshaushalt für Zuschußzwecke an die Lokalverwaltung bereitgestellt wurde ¹⁶⁾. Er trug die Bezeichnung "General Exchequer Contribution" (Generalzuschuß des Finanzministeriums) und wurde den lokalen Verwaltungsbehörden zur freien Verfügung - also ohne Zweckbindung - zugewiesen. Die Zahlung der einzelnen Beträge erfolgte über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren jährlich unverändert in gleicher Höhe, auch wenn die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse der Kommunen sich in der Zwischenzeit geändert hatten, so daß diese jährlich nur mit einem festliegenden Zuschuß rechnen konnten und ihren Haushalt darauf abstimmen mußten. Erst nach Ablauf einer jeden Periode erfolgte eine Neufestsetzung der Zuschußhöhe in Angleichung an die neuen finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten der lokalen Verwaltungsträger. Sinn und Zweck der neuen Zuschußregelung war es, Unterschiede in der Finanzkraft einzelner "local authorities" auszugleichen. - Der neu eingeführte Blockzuschuß, der die früheren Zuschüsse seiner Höhe nach weit überstieg, setzte sich zusammen zunächst aus einem Betrag, der an die Stelle der Zuschußbeträge vor der Neuregelung trat, weiterhin einem zweiten Anteil als Ausgleich für den Verlust solcher Einnahmen, die den Kommunen auf Grund einer im Jahre 1929 mit der Neueinführung der "blockgrants" gleichzeitig vorgenommenen Steuerbefreiung

16) Die Einrichtung des Blockzuschusses führte allerdings nicht zu einer gänzlichen Beseitigung der "assigned revenues", die auch nach 1929 in einigen Fällen weiter bestanden. Sie wurden aber angesichts der neuen Finanzausgleichsregelung von völlig untergeordneter Bedeutung.

verschiedener kommunaler Steuerobjekte entzogen wurden ¹⁷⁾, und schließlich drittens dem sog. "new money" (dem "neuen Geld"), das jede Kommune von nun an erhielt ¹⁸⁾.

Wenn die Beträge aus den Blockzuschüssen in einzelnen Fällen nicht ausreichten, den kommunalen Ausgabebedarf zu decken, konnten zusätzlich prozentuale Zuwendungen gemacht werden.

Die Verteilung der Staatszuschüsse erfolgte durch die einzelnen Zentralbehörden, die verschiedenen Fachministerien also, nach Bewilligung durch das Parlament an die Stadt- und Landgrafschaften, wobei letztere eine Unterverteilung auf die grafschaftsangehörigen Städte, die Stadt- und Landdistrikte sowie die Kirchspiele vornahmen. Die "local authorities" innerhalb einer Verwaltungsgrafschaft wurden also nicht direkt, sondern indirekt über die Grafschaft bezuschußt, nachdem diese sich den auf sie entfallenden Teil einbehalten hatte.

Die Regelung des Blockzuschusses verblieb bis zum Jahre 1948, als durch das LGA 1948 das System der Staatszuschüsse einen abermaligen Umbau erfuhr.

17) Im Jahre 1929 erfolgte eine teilweise bis völlige Steuerbefreiung bestimmter industrieller und landwirtschaftlicher Betriebe (für die Landwirtschaft vgl. LGA 1929, section 67, sowie Agricultural Acts 1929). Dadurch ging den Kommunen ein beträchtlicher Anteil ihrer Steueraufkommen aus den "rates" verloren. Dieser Verlust mußte daher durch die "blockgrants" wieder ausgeglichen werden. Für die Zusammensetzung der kommunalen Finanzmasse insgesamt bedeuten die genannten Steuerbefreiungen eine Verminderung der "eigenen Einnahmen" und sie führten zu einer Zunahme der Staatszuschüsse.

18) FINER, Local Government, S.466; GOETZ, Englische Gemeinde, S.25; HARRIS in RuPrVBl. 1929, S.379; JACKSON, Selbstverwaltung, S.240; HARRIS, Local Government, S.240; WARREN, S.81.

Nach der nunmehr gültigen Regelung wurde die Bezuschussung der englischen Kommunen und Kommunalverbände in der Weise gehandhabt, daß ein allgemeiner Ausgleichszuschuß des Finanzministeriums (exchequer equalisation grant) zur freien Verfügung der Kommunen zur Ausschüttung gelangte. Dieses neue Zuschußsystem stellte eine erneute Verbesserung gegenüber der Regelung von 1929 dar. Während damals eine unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen dadurch ausgeglichen, zumindest aber gemildert werden sollte, daß allen "local authorities" ein Zuschuß von einem Schilling pro Kopf der Bevölkerung gewährt wurde, zielte das neue System darauf ab, die Steuerkraft aller Kommunen im Staat auf eine landesdurchschnittliche Höhe zu bringen. Entscheidend für das Ausmaß der Bezuschussung waren in erster Linie die steuerbaren Werte der Kommunen, weil sich danach die Finanzkraft der "local authorities" bestimmte. Die Steuerkraft einer jeden Kommune wurde mit der durchschnittlichen Steuerkraft der gesamten Lokalverwaltung verglichen. Zuschüsse erhielten diejenigen Kommunen, die unter dem nationalen Durchschnitt lagen. Durch diese Anhebung auf ein landesdurchschnittliches Niveau wurde eine gleichmäßige Leistungskraft aller "local authorities" ermöglicht.

Neben dem allgemeinen Ausgleichszuschuß als dem Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs seit 1948 waren noch einzelne Beispiele prozentualer Zuschüsse zu einer Reihe bestimmter Ausgaben zu finden ¹⁹⁾.

An der Verteilung änderte sich gegenüber LGA 1929 nichts. Die Gelder wurden also weiterhin von den einzelnen Fachministerien an die Stadt- und Verwaltungsgrafschaften ge-

19) Solche prozentuale Zuschüsse erfolgten zu den Ausgaben des Polizei-, Erziehungs-, Gesundheits- und Wohlfahrtswesens, zur Stadt- und Landplanung, zur Wohnungsbeschaffung und zum Bau von Straßen und Brücken. JACKSON, Selbstverwaltung, S.235, 236; KROHN, S.70; PANTER-BRICK in JböfR.Bd.7, nF,S.254.

zahlt, wobei letztere die grafchaftsunterstellten Kommunen an den Zuschüssen beteiligten.

Die heute gültige Regelung wurde durch das LGA 1958 festgelegt; dieses Kommunalverwaltungsgesetz brachte eine weitere Änderung in der Durchführung des Finanzausgleichs. Die Staatszuschüsse der "exchequer equalisation grants" wurden in "rate-deficiency grants" umbenannt und gelangen in direkter (!) Form an die Distrikte der Verwaltungsgrafschaften und die Städte zur Auszahlung, wenn deren Steuerkraft unter dem nationalen Durchschnitt liegt ²⁰⁾. Sie verfolgen wie die ehemaligen "exchequer equalisation grants" das Ziel, die örtliche Steuerkraft auf einen landesdurchschnittlichen Stand anzuheben.

Eine weitere Neuerung brachte das LGA 1958 durch die stärkere Wiederbetonung prozentualer Zuschüsse zu Angelegenheiten des Erziehungs-, Gesundheits- und Wohlfahrtswesens, der Stadt- und Landplanung sowie ähnlicher Aufgaben. Diese anteilmäßigen Beihilfen der Staatskasse werden unter der Bezeichnung "general grants" zusammengefaßt ²¹⁾. Die alljährliche Höhe der "general grants" sowie die Art der Verteilung wird vom Ministerium "of Housing and Local Government" nach den Unterlagen der jeweiligen lokalen Finanzverhältnisse festgelegt. Die Auszahlung erfolgt an die

20) JACKSON, Local Government, S.112.

21) Die "general grants" gliedern sich in die "basic grants" und die "supplementary grants". Erstere errechnen sich nach der Bevölkerungszahl und dem Anteil der Kinder unter 15 Jahren in dem bezuschußten Gebiet. Die "supplementary grants" berücksichtigen im einzelnen die Bevölkerungsdichte, den Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren, die schulpflichtige Bevölkerung, die Anzahl der Kinder unter 5 Jahren sowie die besondere Belastung eines Verwaltungsgebietes auf Grund der zu unterhaltenen Gesamtstraßenlängen (vgl. JACKSON, Local Government, S.111,112).

Stadt- und Verwaltungsgrafschaften, wobei letztere - und das ist gleichfalls neu und bemerkenswert - nicht gehalten sind, eine Unterverteilung der zugewendeten Mittel an die ihnen unterstellten Distrikte vorzunehmen ²²⁾. Neben den "rate-deficiency grants" sowie den "general grants" als den hauptsächlichsten Finanzbeihilfen wird auch das System der prozentualen Zuschüsse, "percentage grants", weiterhin beibehalten und findet vor allem bei der Zuschussung des Straßenbaues und der Polizeikosten Anwendung. Auch Reste der "assigned revenues" haben sich erhalten, so bei Steuern für Waffen, Hunde und örtliche Vergnügungsanstalten ²³⁾.

Charakteristisch für alle Zuschüsse der Zentralverwaltung an die Lokalverwaltung ist jedoch, daß ihnen die Bedingung einer vernünftigen und zweckmäßigen Anwendung durch die bezuschußte Kommune anhaftet. Wo dies nach Auffassung der für die betreffenden Verwaltungszweige zuständigen Zentralbehörden nicht erfüllt oder gewährleistet ist, können die Mittel durch die Ministerien - mit Zustimmung des Parlaments - gesperrt werden.

Hier finden sich die Anknüpfungspunkte für das Staatsaufsichtsmittel der Finanzsperre. Es wird im Verlaufe der Darstellung der Kommunalaufsicht Englands noch im einzelnen zu zeigen sein, wie die Zentralverwaltung mittels der Staatszuschüsse einen Einfluß auf die Lokalverwaltung ausübt ²⁴⁾.

22) JACKSON, Local Government, S.111,112.

23) JACKSON, Local Government, S.110.

24) Vgl. dazu die näheren Ausführungen unter § 18, 2c, S. 111 ff. dieser Bearbeitung.

b) Umfang und Ausmaß der staatlichen Zuschußleistungen

Über die rein technische Regelung des kommunalen Finanzausgleichs hinaus ist es von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Finanzsperre, in welchem Umfang - gemessen an den gesamten Einkünften der englischen Kommunen - Finanzzuschüsse an die Lokalverwaltung geleistet werden. Diese Feststellung ist deshalb von ausschlaggebendem Interesse für die vorliegende Untersuchung, weil die Zentralbehörden mittels der Staatszuschüsse - durch die Institution der Finanzsperre - eine weitgehende Aufsichtstätigkeit über die Kommunen ausüben, die naturgemäß umso stärker ausfällt, je höher sich der Anteil der staatlichen Zuwendungen an den Gesamteinnahmen der Kommunen beziffert. Dem Umfang der Bezuschussung entspricht in England ein gleich großes Maß an kontrollierender Interessennahme des Staates.

Zieht man zur Ermittlung des staatlichen Zuschußanteils zur kommunalen Verwaltungstätigkeit die zur Verfügung stehenden Unterlagen der vergangenen Jahrzehnte heran, so wird man feststellen können, daß sowohl der absolute Betrag als auch der prozentuale Anteil ständig im Wachsen begriffen waren. In welchem Ausmaß diese Zunahme an staatlichen Finanzierungsmitteln erfolgte, lassen folgende Zahlenbeispiele erkennen: Noch im Jahre 1913/14 belief sich die Summe der Staatszuschüsse auf ein Drittel dessen, was die Kommunen durch eigene Steuern aufbrachten; der Anteil der Einnahmen aus den "rates" betrug 61% an den Gesamteinnahmen aller Kommunen, der der Staatszuschüsse 20% ²⁵⁾. 1926/27 war das Verhältnis von eigenem Steueraufkommen und staatlichen Zuschußleistungen schon 51% zu 28%, 1938/39 46% zu 34% und 1945/46 28% zu 30%. Im letzten Jahrzehnt sind die anteiligen Werte bei meist anhaltender Verschie-

25) Sämtliche Angaben sind auf volle Zahlen ab- bzw. aufgerundet.

bung zu Ungunsten der Einnahmen aus den "rates" wie folgt:
1949/50 39% zu 41%, 1950/51 39% zu 41%, 1951/52 38% zu
42%, 1952/53 37% zu 43%, 1953/54 38% zu 42%, 1954/55
37% zu 43%, 1955/56 35% zu 44%, 1956/57 36% zu 42%,
1957/58 37% zu 42%, 1958/59 36% zu 43% 26).

Die Entwicklung des Zuschußsystems hat also dahin geführt, daß die Staatszuschüsse von ausschlaggebender Bedeutung für die kommunale Finanzausstattung geworden sind. Die Ursachen dieser Entwicklung sind darin zu sehen, daß einerseits die Kommunen auf die Einkünfte aus den "rates" und den "sonstigen Einnahmen" beschränkt blieben (wobei letztere im Zuge einer stetigen Zentralisierung gewisser Wirtschaftszweige zudem nach und nach im Schwinden begriffen waren), andererseits aber eine ständig anwachsende Zahl öffentlicher Aufgaben zu bewältigen war, was nur durch eine verstärkte Inanspruchnahme staatlicher Zuschüsse erreicht werden konnte. Nur so ist es zu erklären, daß die Staatszuschüsse heute diese dominierende Stellung für die Finanzausstattung der englischen Lokalverwaltung einnehmen.

26) Zu den vorliegenden Zahlenangaben vgl. die Jahrespublikationen in "Local Government Financial Statistics, England und Wales", Table IV und FALLER, Diss., S.78; HEYER, S.32, 34; JACKSON, Selbstverwaltung, S.219; KROHN, S.61; ROBSON, Local Government, S.26; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.148.

2. Kapitel:

Das deutsche kommunale Finanzsystem

2 Die gemeindlichen Einnahmequellen im allgemeinen

Auch für das deutsche kommunale Finanzsystem läßt sich eine - grob schematische - Unterteilung in zwei Einnahmequellen, die gemeindeeigenen Einnahmen und die staatlichen Finanzzuweisungen vornehmen. Es liegen also, begnügt man sich mit dieser vereinfachten Schematisierung, die Verhältnisse in beiden Vergleichsländern gleich, d.h. es ist für die deutsche kommunale Selbstverwaltung dieselbe Feststellung zu treffen wie für die englische Lokalverwaltung, daß sie nämlich den Finanzbedarf zur Bestreitung ihrer Verwaltungsaufgaben nur zum Teil aus eigenen Einnahmen deckt und darüber hinaus auf die finanzielle Hilfe des Staates angewiesen ist. - Doch zeigt eine eingehendere Betrachtung und ausführlichere Detaillierung des deutschen kommunalen Finanzsystems wesentliche Unterschiede und Besonderheiten gegenüber den englischen Verhältnissen.

Die erste Besonderheit, die ins Auge springt, ist die, daß im Gegensatz zu der "rate" als einziger englischer Kommunalsteuer die Gemeinden in Deutschland eine Vielzahl von Steuern erheben, unter denen die Grund- und Gewerbesteuern als kommunale Hauptsteuern zu nennen sind, neben denen aber noch eine Reihe weiterer Steuern mit örtlich begrenztem Wirkungskreis bestehen.²⁷⁾ Während die englischen Kommunen allein auf das eng begrenzte Gebiet der Besteuerung der Grundstückserträge verwiesen sind und darüber hinaus andere Steuerquellen ohne Ermächtigungsgrundlage des Staates nicht erschließen dürfen und ihnen auch nicht eröffnet sind, kennzeichnet die deutschen Gemeinden eine Fi-

27) So u.a. die Vergnügungssteuer, Zuschläge zur Grunderwerbssteuer, Getränkesteuer, Schankerlaubnissteuer, Hundesteuer, Jagdsteuer u.a.m..

nanzhoheit, d.h. das Recht der eigenen Steuererhebung, wenn die sonstigen Einnahmen aus dem Gemeindevermögen, aus Gebühren und Beiträgen, aus Zuwendungen übergeordneter Kommunalverbände oder aus Zuweisungen des Staates nicht ausreichen²⁸⁾ und wenn die Besteuerung dieser Tatbestände nicht durch Gesetz dem Staat vorbehalten ist. Dieses Recht der Steuererhebung in eigener Verantwortung fußt auf der Gebietshoheit der deutschen Gemeinden^{29) 30)}.

Eine größere Parallelität findet sich dagegen zu den "sonstigen Einnahmen" der englischen Kommunen. Die Verhältnisse bei den deutschen Gemeinden sind insoweit gleichgelagert, als auch sie Einnahmen aus gemeindlichem Vermögen, Grundbesitz und Kapitalien haben können. Was die Führung wirtschaftlicher Betriebe betrifft, so enthalten die geltenden deutschen Gemeindeverfassungen einheitlich ausführliche Bestimmungen, unter welchen Voraussetzungen eine wirtschaft-

28) PAGENKOPF, Lehrbuch, S.90. Vgl. auch die einschlägigen Bestimmungen in den einzelnen GO: § 100 Abs.3 bad.-württ.GO; Art.22 Abs.2 bay.GO; § 115 Abs.1 hess.GO; § 109 Abs.1 nds.GO; § 87 Abs.5 mwGO; § 95 Abs.2 rhpf.GO; § 100 Abs.5 schlh.GO; § 107 Abs.2 s.GO; so auch schon § 2 KAG vom 14.7.1893 (GS.S.152).

29) PAGENKOPF, Lehrbuch, S.88.

30) Entsprechend der Mannigfaltigkeit einzelner Steuerarten unterscheiden sich auch mehrere Steuerformen. So bestehen außer dem "Trennungssystem", d.h. der genauen Scheidung staatlicher und kommunaler Steuerquellen, wie es beispielsweise bei der Zuteilung der Grund- und Gewerbesteuern und den Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis vorzufinden ist, auch Mischformen, wie das Umlagesystem, nach dem die Gemeinde- und Zweckverbände einen Teil ihres Finanzbedarfs durch Erhebung von Umlagen auf die Steuererträge der Gemeinden erhalten, weiterhin das Zuschlagssystem bei den kommunalen Zuschlägen zur staatlichen Grunderwerbssteuer sowie schließlich das Überweisungssystem, das im "Steuerverbund", d.h. der prozentualen Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an dem staatlichen Steueraufkommen seine Verwirklichung findet.

liche Betätigung der Gemeinden möglich ist ³¹⁾. Abweichend gegenüber den Verhältnissen in England ist, daß in Deutschland nicht eine Entwicklung zur Zentralisierung der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe zu finden ist. Während in England Gas, Strom und Transport den lokalen Verwaltungsbehörden entzogen sind und zentral verwaltet werden, finden sich diese Wirtschaftsunternehmen in Deutschland fast ausschließlich in der Hand der Gemeinden, ja sie werden sogar als unbestrittene Domäne der kommunalen Gebietskörperschaften angesehen ³²⁾, so daß ein Zug zur zentralen Verwaltung nicht denkbar wäre ³³⁾.

31) So dürfen kommunale Wirtschaftsunternehmen - dazu zählen die kommunalen Versorgungsbetriebe für Strom, Gas und Wasser, die kommunalen Verkehrsbetriebe, ggf. auch Klärwerke mit Gewinnungs- und Verwertungsanlagen, Müllabfuhrunternehmen mit Müllverwertung und andere kommunale Betriebe gewerblicher Art - geführt werden, wenn ein öffentlicher Zweck sie erfordert, sie einem öffentlichen Bedürfnis dienen (ungeschriebene Voraussetzung), ihr Zweck nicht besser und leichter von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen erreicht werden kann und Art und Umfang des Unternehmens in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit und zur voraussichtlichen Belastung stehen. (Vgl. dazu im einzelnen die Bestimmungen der §§ 85-91 bad.-Württ.GO; Art. 75-89 bay.GO; §§ 98-104 hess.GO; §§ 89-97 nds.GO; §§ 69-77 nwGO; §§ 77-85 rhpf.GO; §§ 82-90 schlh.GO; §§ 89-97 s.GO.)

32) PAGENKOPF, Lehrbuch, S.158.

33) Die Alternative in England und Deutschland würde im übrigen anders lauten: Dort heißt sie lokale und zentrale Verwaltung, in Deutschland hieße sie lokale oder privatwirtschaftliche Verwaltung. Die Gründe, warum in Deutschland für eine Überlassung der Wirtschaftsbetriebe an die Gemeinden eingetreten wird, sind die, daß dadurch eine sozial orientierte Tarifgestaltung, eine bessere Anpassung an städtebauliche Planungen sowie die Verhinderung einer Monopolstellung durch - allein auf Gewinnstreben angelegte - Privatunternehmen erreicht werden kann. (Vgl. PAGENKOPF, Lehrbuch, S.158).

Es bleibt schließlich zu erwähnen, daß den deutschen Gemeinden weitere Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren zufließen.

Eine weitere Haupteinnahmequelle bilden die staatlichen Finanzzuweisungen, die im Wege eines alljährlichen Finanzausgleichs zwischen Ländern und Gemeinden und Gemeindeverbänden an letztere zur Ausschüttung gelangen. Diese Finanzmittel dienen der Ergänzung der kommunalen Finanzmasse; durch sie wird der Fehlbedarf finanzschwacher Gemeinden ausgeglichen.

Im Vordergrund der Untersuchung muß auch hier das System der staatlichen Finanzzuweisungen stehen. Das erfährt seine Begründung wiederum dadurch, daß gerade in ihrem Zusammenhang die Anknüpfungspunkte der Finanzsperre zu finden sind. Allein im Hinblick auf den kommunalen Finanzausgleich hat die der englischen Verwaltungspraxis entnommene Institution der Finanzsperre Eingang in das deutsche Recht gefunden; ihre Anwendung ist ausschließlich im Zusammenhang mit den Finanzzuweisungen gedacht. - Eine Darstellung der mit ihrer Übernahme aufgetretenen Problematik einer Geeignetheit und Wirksamkeit im deutschen Recht kann sich daher auf eine vergleichende Gegenüberstellung des englischen und deutschen kommunalen Finanzausgleichssystems beschränken.

§ 13 Der kommunale Finanzausgleich durch staatliche Finanzzuweisungen

a) Überblick über die geltende Finanzausgleichsregelung seit Übernahme der Finanzsperre

Im Hinblick auf die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs nach 1947, der Epoche also, die durch die Übernahme der Finanzsperre in das deutsche Recht gekennzeichnet ist, gilt es, eine zeitliche Aufgliederung vorzunehmen und in

die Zeit vor dem 1. April 1958 und die darauffolgende, bis zur Gegenwart laufende, zu unterscheiden.

Die bis zum 1. April 1958 gültige Regelung war unverändert die der Jahre vor 1945 und stellte eine vollständige Übernahme und Fortführung des bis auf das Jahr 1938 zurückreichenden Systems der "festen Finanzausweisungen" dar ³⁴⁾. Das bedeutete, daß ein zahlenmäßig fest bestimmter, vom staatlichen Gesamtsteueraufkommen unabhängiger Betrag aus den Einkünften von Bund und Ländern bereitgestellt und an die Kommunen und Kommunalverbände in Form von Schlüssel-, Bedarfs- und zweckgebundenen Zuweisungen gezahlt wurde.

Der rasche Wiederaufbau des deutschen Staates, das Wiedererstarken der gemeindlichen Selbstverwaltung sowie das schnelle Anwachsen der kommunalen Verwaltungsaufgaben ließen die Mängel dieses Systems bald deutlich werden, das der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung der Selbstverwaltungskörperschaften und der Zunahme ihrer Aufgaben nur in sehr unzulänglicher Weise Rechnung trug, zumal die Berechnungsgrundlagen für die Finanzausweisungen lange Jahre hindurch auf den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten des Jahres 1948 fußten ³⁵⁾. Vor allem aber vermehrten sich die Stimmen, die das System der "festen Finanzausweisungen" mit der verfassungsrechtlich garantierten gemeindlichen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) für unvereinbar hielten, die - sollte sie lebensfähig und wirklich eigenverantwortlich sein - auch die Finanzverantwortung selbst tragen, d.h. die finanziellen Angelegenheiten selbstbestimmend regeln können müsse. Zumindest aber sei es unerläßlich, ihr verfassungsrechtlich eine ausreichende

34) Eine Änderung erfolgte lediglich insoweit, als die Zuständigkeit für die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs vom Reich auf die Länder überging.

35) HEUN in DöV 1950, S. 486; ders. in DöV 1954, S. 293; STORCK in DöV 1950, S. 104, der sogar 1947 als das für die Berechnungsgrundlage ausschlaggebende Jahr angibt.

und gesicherte finanzwirtschaftliche Grundlage zu garantieren ³⁶⁾. Das indes konnte, da eine finanzielle Autonomie der kommunalen Selbstverwaltung nach den gegebenen verwaltungsmäßigen und wirtschaftlichen Zusammenhängen, gegenseitigen Verknüpfungen und wechselbezüglichen Abhängigkeiten von Staats- und Selbstverwaltung ohnehin nicht mehr realisierbar war, weitgehend durch eine Wiedereinführung der "verbundenen Steuerwirtschaft", also die Festlegung eines verfassungsrechtlich gesicherten Finanzanteils für die kommunalen Verwaltungsträger und einer damit erzielten bestmöglichen Annäherung an eine gemeindliche Finanzautonomie erreicht werden.

So fanden zunächst einzelne Länder ³⁷⁾ aus eigener Initiative zur Regelung des "Steuerverbundes" zurück, bis schließlich der Bundesgesetzgeber der mit stets wachsendem

36) Bei der Schaffung des Grundgesetzes hatte der Bundesgesetzgeber zwar gem. Art.106 Abs.2 GG eine Verteilung der Steuerertragshoheit zwischen Bund und Ländern vorgenommen, nicht aber auch eine Regelung des kommunalen Finanzausgleichs zwischen Ländern und Gemeinden und Gemeindeverbänden getroffen, so daß damit eine Sicherung der materiellen Grundlagender kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich unterblieb. Die Gemeindefinanzen wurden vielmehr als integrierender Bestandteil der Länderfinanzen angesehen, dem Landesgesetzgeber war es überlassen zu entscheiden, welche Einnahmequellen den Gemeinden zustehen sollten; er hatte es in der Hand, nach Maßgabe des Landessteueraufkommens alljährlich in seinem Haushalt und im Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden darüber zu befinden, in welcher Höhe Finanzmittel für diese bereitgestellt wurden, nachdem zuvor eigene dringende Angelegenheiten des Landes Berücksichtigung fanden (Vgl. FALLER, Diss., S.134; GROSS in DVBl. 1955, S.119; ders. in DVBl. 1954, S.395; STORCK in DöV 1950, S.105).

37) Schon vor dem vom Bundesgesetzgeber festgelegten Termin hatten den "Steuerverbund" wieder eingeführt: Baden-Württemberg durch das FAG v.26.7.1954 (GB1. S. 103), Bayern durch das FAG i.d.F. v.15.7.1957 (GVBl. S.156), Hessen durch das FAG v.30.5.1956 (GVBl. S.107), Niedersachsen durch das FAG v.20.5.1954 (GVBl. S.33), Schleswig-Holstein durch das FAG v.25.5.1955 (GVBl. S.133) i.d.F. des 1.ÄnderG.v.27.3.1956 (GVBl. S.71) sowie das Saarland durch das FAG v.25.5.1951 (ABl. S.798).

Nachdruck geforderten Ablösung des Systems der "festen Finanzzuweisungen" zugunsten einer größeren finanzwirtschaftlichen Beweglichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände in einer "verbundenen Steuerwirtschaft" durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art.106 GG ³⁸⁾ nachkam und allen Bundesländern die Verpflichtung auferlegte, bis zum 1.April 1958 die Regelung des "Steuerverbundes" einzuführen.

Damit ist im deutschen kommunalen Finanzausgleich eine weitgehende Einheitlichkeit festzustellen ³⁹⁾. Die praktische Bedeutung dieser Neuerung liegt darin, daß die alljährlichen Finanzausgleichsregelungen der Länder mit den Kommunen und Kommunalverbänden in gleichbleibender Relation den Landeseinnahmen angepaßt werden, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein prozentualer Anteil an den staatlichen Einkünften grundgesetzlich zugesichert wird und sie darauf einen Anspruch haben. Kennzeichnend gegenüber den dargelegten Verhältnissen in England ist dabei für das deutsche System der Zuweisung von Mitteln aus der staatlichen Finanzmasse, daß diese Beträge ausschließlich zu

38) vom 24.12.1956, BGBl. I. S.1077.

39) Einheitlichkeit besteht aber nicht in der Art, wie die einzelnen Länder den "Steuerverbund" durchführen. Hierauf erstreckt sich die grundgesetzliche Regelung nicht. So ist es vor allem Sache des Landesgesetzgebers, die Höhe des Prozentsatzes des kommunalen Anteils zu bestimmen. Für die Zusammensetzung des jeweiligen Anteils, der in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ist, sind zwei Faktoren entscheidend: einmal, auf welche Landeseinnahmen der "Verbund" bezogen wird, d.h. welche Einnahmen des Landes die Verbundmasse umfaßt (ob auf die Beträge aus den Einkommen- und Körperschaftssteuern beschränkt oder auch auf andere Steuerarten erweitert), zum andern, welche Landesbeiträge in den Verbund einbezogen werden, d.h. welche Leistungen durch den "Steuerverbund" abgegolten werden (ob nur die allgemeinen Finanzzuweisungen oder auch die Sonder- und Speziallastenausgleiche). Vgl. dazu im einzelnen die Ausführungen bei PATZIG in DVBl. 1959, S.1 ff., und die Regelungen der einzelnen FAG.

wirtschaftlichen Zwecken, eben zur Ergänzung eines aus eigenem Aufkommen nicht gedeckten Finanzbedarfs der kommunalen Selbstverwaltung dienen. Eine Verwendung im Dienste der Staatsaufsicht, d.h. zum Zwecke einer Einflußnahme auf die lokale Verwaltung, gibt es nach deutscher Rechtsauffassung oder Verwaltungspraxis nicht. Dies ist allein kennzeichnend für die englische Finanzausgleichsregelung; eine Übernahme dieser Prinzipien auf Deutschland ist aber niemals erfolgt.

Eine Neuregelung hinsichtlich der Zuschußformen brachte die Einführung des "Steuerverbundes" nicht. So werden die Zuschüsse einmal als Schlüsselzuweisungen (oder allgemeine Zuweisungen) gezahlt, also Beträge, die den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur Deckung des allgemeinen Bedarfs zur Verfügung stehen. Weiterhin können Bedarfszuweisungen erfolgen, wenn sich zeigt, daß eigene Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen zur Deckung der notwendigen Ausgaben nicht ausreichen, die kommunale Steuerkraft also ausgeschöpft ist. Schließlich sind die zweckgebundenen Zuweisungen zu nennen, die für ganz bestimmte Ausgaben sowie zur Durchführung der Auftragsangelegenheiten bereitgestellt werden.

b) Umfang der staatlichen Finanzbeiträge zur gemeindlichen
Finanzausstattung

Entscheidend für eine Beurteilung der Institution der Finanzsperre ist vor allem der Umstand, in welcher Höhe Finanzzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgen. Hier zeigen sich grundlegende Unterschiede zwischen beiden Vergleichsländern.

Während die englischen "grants" anteilmäßig die Aufkommen aus den eigenen Steuern der Kommunen übersteigen und damit den Hauptfaktor der kommunalen Einnahmen bilden, sind die Beträge, die in Deutschland aus den staatlichen Finanz-

quellen im Staatshaushalt bereitgestellt und an die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe einer näheren Regelung in den jährlichen Finanzausgleichsgesetzen ausgeschüttet werden, lediglich dazu bestimmt, eine Ergänzung der Einkünfte der kommunalen Selbstverwaltung zu bilden, soweit eigene Steueraufkommen nicht ausreichen. Die Finanzausstattung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände ist also derart gestaltet, daß hauptsächliche Einnahmequelle die eigenen Steuereinnahmen bilden und die Finanzzuweisungen nur als Spitzenausgleich dienen, während bei den englischen "local authorities" umgekehrt die Staatszuschüsse den überwiegenden Betrag der kommunalen Gesamteinnahmen ausmachen.

Wenn auch, von ganz wenigen Ausnahmen einzelner Gemeinden abgesehen, alle Gemeinden und Gemeindeverbände Finanzzuweisungen erhalten, 40) so leuchtet doch ein, daß die Tatsache, ob in einem überwiegenden oder geringen Umfang staatliche Finanzbeiträge zu den Gemeindeneinnahmen geleistet werden oder gar keine Zuweisungen erfolgen, von entscheidender Bedeutung für das Ausmaß einer möglichen Einflußnahme auf die Kommunalverwaltung bei einem Entzug der Finanzmittel sein muß. Es ist unzweifelhaft, daß eine beabsichtigte Beeinflussung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit umso stärker ermöglicht wird, je höher Zuweisungen erfolgen.

Was den prozentualen Anteil der Finanzzuweisungen an den Gesamteinnahmen der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände anbetrifft, so lassen sich hier wesentliche Unterschiede zu England aufzeigen. Das sollen folgende Zahlenbeispiele verdeutlichen:

40) So erhielten beispielsweise im Rechnungsjahr 1961 die Gemeinden Düsseldorf, Neuß, Leverkusen und Harsenwinkel keine Schlüsselzuweisungen.

Der durchschnittliche prozentuale Anteil der allgemeinen Finanzzuweisungen betrug in: 41)

	<u>Nordrhein-Westfalen</u>	<u>Schleswig-Holstein</u>
1949	15,2%	6,1%
1950	12,0%	6,7%
1951	9,8%	6,8%
1952	8,8%	6,5%
1953	7,6%	5,2%
1954	7,1%	4,9%
1955	6,6%	5,5%
1956	6,1%	6,3%
1957	6,8%	7,9%
1958	7,4%	7,9%
1959	7,0%	8,1%

Bezüglich der Zweckzuschüsse, die gleichfalls gesperrt, gekürzt oder gestrichen werden können, bestehen nur in Schleswig-Holstein, nicht auch in Nordrhein-Westfalen, landesfinanzstatistische Erhebungen. Danach betrug der durchschnittliche prozentuale Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen des Landes Schleswig-Holstein an den Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände (im ordentlichen und außerordentlichen Haushalt): 41)

1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
10,0%	10,5%	11,7%	10,4%	9,6%	10,0%	9,1%	9,6%	11,3%

Es läßt sich gegenüber den Verhältnissen in England in Deutschland ein weitaus größeres Übergewicht der "eigenen Einnahmen" der Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber den vom Staat zugewiesenen Finanzmitteln feststellen.

- 41) Zahlenwerte nach Angaben der Statistischen Landesämter von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.- Bei den Angaben für die allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen sind die Landschaftsverbände nicht mit einbegriffen. Zudem ist Grundlage der vergleichenden Gegenüberstellung in Nordrhein-Westfalen der Gesamtbetrag der Bruttoeinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, da die nordrhein-westfälische Finanzstatistik den Begriff "Gesamtbetrag der Einnahmen" nicht kennt. Für die Angaben von Schleswig-Holstein dient dagegen als Vergleichsgrundlage der Betrag der Gesamteinnahmen.

Fünfter Abschnitt

Unterschiede in der Staatsaufsicht Englands und Deutschlands

1. Kapitel:

Die Kommunalaufsicht in England

14 Allgemeines und Grundlegendes zur englischen Kommunal- aufsicht

Will man einen Überblick über die englische Kommunalaufsicht gewinnen, so gilt es, sich zu vergegenwärtigen, daß die gesamte Überwachungstätigkeit des englischen Staates über seine kommunalen Verwaltungsträger - was die einzelnen Kontrollmittel anbetrifft - eine nahezu systemlose, kaum übersehbare Vielfalt verschiedenartiger und verschiedenegestalteter Einfluß- und Aufsichtsmöglichkeiten umfaßt. Es ist kennzeichnend für die englische Kommunalaufsicht schlechthin, daß sie kein in sich geschlossenes Institut, keine als Ganzes erfaßbare Rechtsfigur darstellt ¹⁾. So wird man vergeblich im Gesetz nach einer einheitlichen zusammenfassenden Regelung der Kommunalaufsicht - vergleichbar der in deutschen Gemeindeverfassungen - suchen ²⁾. Es lassen sich keine Generalklauseln, keine allgemeinen Rechtsätze zur Festlegung einzelner Kontrollmöglichkeiten finden. Es ist vielmehr festzustellen, daß die verschiedenartigen Aufsichtsbefugnisse zumeist vereinzelt verstreut in Gesetzen und Verordnungen, also im materiellen Recht, geregelt sind und eine Vielheit durch die fortlaufende Praxis eingeführter und ihrer Intensität nach unterschiedlicher ³⁾

1) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.19.

2) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.23: "Eine Kodifikation der Kommunalaufsicht besteht nicht."

3) Eine wesentliche Unterscheidung bezüglich der Intensität Fortsetzg.siehe S.86)

Teilaufsichtsrechte bilden ⁴⁾. Abgesehen von dieser mangelnden ordnenden Systematik der kommunalen Aufsichtsmitel fehlt es an einer Legaldefinition der Kommunalaufsicht überhaupt, die etwas über Wesen, Ziel, Organisation, Inhalt, Umfang und Arten der staatlichen Kontrollfunktionen aussagt ⁵⁾. Was sich findet, ist eine summarische Aufzählung alles dessen, was den Aufsichtsorganen gegenüber den lokalen Verwaltungsträgern als Aufsichtsbefugnisse zusteht und unter welchen Voraussetzungen, in welcher Form und in welchem Verfahren sich diese Überwachung gestaltet, die der Engländer ganz allgemein mit "central supervision of local authorities" bezeichnet ⁶⁾. Erst die Summe dieser mannigfachen Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten ermöglicht es, Aufschluß über die Wesenszüge der Kommunalaufsicht zu gewinnen.

Die Aufgabe dieser Untersuchung kann nunmehr nicht darin bestehen, diesen verstreuten Aufsichtsbefugnissen im einzelnen nachzugehen. Das würde einmal die Durchsicht des gesamten materiellen Rechts bedeuten, zum andern wäre es aber auch ein wenig nutzvolles Unterfangen, weil die vereinzelt Kontrollmöglichkeiten in Ausgestaltung und Handhabung untereinander zumeist ähnlich, mitunter sogar gleichgartet sind und einander entsprechen, zumindest sich aber zu

Fortsetzg.d.Fußnote 3) v.S.85:

der Aufsichtsrechte besteht zwischen obligatorischen, also übertragenen Aufgaben, und solchen, deren Durchführung den Kommunen gestattet ist (vgl.JACKSON, Local Government, S.130).

4) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.5, 19, 23 und 205.

5) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.19.

6) Nach SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.19 umfaßt der Begriff des "supervision of local authorities" ein wahres Konglomerat von Handlungen der allerverschiedensten Arten, Zwecke und Formen, für die jeweils noch besondere rechtliche Bestimmungen gelten.

einzelnen Arten von Aufsichtsrechten zusammenfassen lassen. Es gilt daher vielmehr, sich die allgemeinen Grundlinien der Kommunalaufsicht Englands zu veranschaulichen und über einen grundlegenden Überblick der tragenden Prinzipien des kommunalen Aufsichtssystems und der möglichen Arten von Kontrollbefugnissen und Eingriffsmöglichkeiten hinaus sich mit denjenigen Einfluß- und Aufsichtsrechten zu befassen, die mit dem Gegenstand dieser Untersuchung, der Finanzsperre im Zusammenhang stehen und hier von besonderem Interesse sind. - In diesem bezeichneten Rahmen bleibt es dessenungeachtet möglich, einen vollständigen und lückenlosen Einblick in das System der Kommunalaufsicht Englands zu vermitteln.

15 Träger der Kommunalaufsicht

Was die Organisation der Verwaltungsaufsicht Englands anbetrifft, so ist es vorab wichtig festzustellen, wer als Träger der Kontrollfunktionen anzusehen ist.

In der Literatur wird vielfach - gesehen an irgendwie bestehenden Einflußmöglichkeiten - von einer vierfachen Aufsicht und zwar der durch das Parlament, die Zentralbehörden (Ministerien), durch übergeordnete "local authorities" und durch die Gerichte gesprochen.

Diese Feststellung ist nur bedingt richtig und kann nur dann zutreffend sein, wenn man von Einflußmöglichkeiten auf die Kommunen in irgendeiner Form schlechthin spricht. Die eigentliche Organisation der Verwaltungsaufsicht - und auf diese ist hier allein abzustellen - wird dadurch jedoch nicht klar gekennzeichnet und abgegrenzt. Diese kennt als Träger von Kontrollfunktionen vielmehr allein und ausschließlich die Zentralbehörden, also die Ministerien.

a) Wenn auch dem Parlament die Möglichkeit gegeben ist, (und das ist die einzige Gelegenheit!), durch die "Private Bill"-Gesetzgebung, also die Gewährung von Befugnissen an

die Kommunen, ein bestimmtes Maß von Einfluß- und Interessennahme an der kommunalen Verwaltungstätigkeit zu nehmen, so handelt es sich hierbei doch ausschließlich um eine überwachende Entscheidungstätigkeit bei der Gesetzgebung, nicht um Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten im Sinne einer Verwaltungsaufsicht, wie sie die Zentralbehörden ausüben. Es ist allenfalls angängig, dem Parlament eine mittelbare Aufsichtsfunktion über die kommunalen Verwaltungsträger deswegen einzuräumen, weil die einzelnen Ministerien dem Parlament verantwortlich sind und dieses die Tätigkeit der Zentralbehörden beaufsichtigt. Insofern kann man von einer sich "mittelbar auswirkenden Parlamentshoheit" ⁷⁾ sprechen, die aber rein praktisch bei der Überlastung des Parlaments mit anderen wichtigen Angelegenheiten und der eigenständigen Beschäftigung der Zentralbehörden mit der schwierigen und verwickelten Materie der Kommunalaufsicht nicht ins Gewicht fällt und demzufolge bedeutungslos zu nennen ist ⁸⁾ .

Damit scheidet das Parlament als Träger von Aufsichtsrechten über die Kommunen praktisch aus.

b) Bei den Kontrollbefugnissen, die der Grafschaftsrat über einzelne ihm unterstellte Verwaltungsbehörden auszuüben berechtigt ist, handelt es sich um einige wenige, nur geringfügige Angelegenheiten untergeordneter Bedeutung, die ihm gesetzlich zur Wahrnehmung übertragen worden sind ⁹⁾ . Hier bedienen sich die Zentralbehörden der Grafschaften als der größten kommunalen Verbände, aus Gründen der Vereinfachung Angelegenheiten rein örtlichen Charakters

7) KROHN, S.102.

8) So selbst KROHN, S.102.

9) JACKSON, Selbstverwaltung, S.266;
KROHN, S.115.

von diesen beaufsichtigen zu lassen. Nicht liegt hierin eine eigentliche Dezentralisation der Aufsichtsrechte von den Zentralbehörden auf nachgeordnete Kontrollorgane, eine etwaige Änderung der Organisation der Kommunalaufsicht, d.h. der Konzentration derselben in der Hand der Ministerien ¹⁰⁾.

c) Was schließlich die Aufsichtsfunktionen der ordentlichen Gerichte betrifft, die in Ermangelung einer Verwaltungsrechtsprechung auch Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand ihrer Entscheidungen machen können, so handelt es sich hierbei um reine Rechtsprechung. Die judizielle Aufsicht der Gerichte in Streitfällen ist aber streng zu scheiden von der Verwaltungsaufsicht der Zentralbehörden.

Als Träger der Kommunalaufsicht kommen die Gerichte damit gleichfalls nicht in Betracht ¹¹⁾.

d) Damit bleibt festzustellen, daß alleinige Träger der Kommunalaufsicht die Zentralbehörden sind. Die gesamte staatliche Kontrolle über sämtliche Kommunen ist zentral in London zusammengefaßt, von hier nimmt jegliche überwachende Tätigkeit der Aufsichtsbehörden ihren Ausgang. Zu

10) KROHN, S.115: "Hierin ist kein System der Grafschaftskontrolle zu sehen".

11) Ausgeschlossen aus dieser Darstellung bleibt auch die von den englischen Zentralbehörden in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsorgane ausgeübte Streit- und Entscheidungsbefugnis bei Streitigkeiten zwischen Kommunalbehörden und Bürgern, Kommunalbehörden untereinander, zentralbehördlichen Beamten und Bürgern sowie Kommunen und ihren Beamten. Hier handelt es sich gleichfalls um Rechtssprechung, ausgeübt durch Organe der Exekutive (!). Diese rechtsprechende Tätigkeit üben die Zentralbehörden - in Ermangelung einer Verwaltungsrechtsprechung in England - kraft gesetzlicher Ermächtigung neben den ordentlichen Gerichten aus (vgl.dazu KROHN, S.113; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.220 ff.).

beachten bleibt dabei, daß entsprechend der einzelnen Verwaltungszweige die Aufsicht ressortmäßig auf die einzelnen Fachministerien aufgeteilt ist.

e) Die Beaufsichtigung der Kommunen erfolgt unmittelbar durch die Ministerien. Einen durchlaufenden Instanzenzug oberer und unterer Aufsichtsbehörden kennt der englische Verwaltungsaufbau wegen des Fehlens mittlerer und unterer staatlicher Behörden nicht.

Um aber auch praktisch ihre Aufsichts- und Eingriffsfunktionen durchführen, d.h. ihre überwachende Tätigkeit bis in die kleinste und entfernteste "local authority" ausüben zu können, bedienen sich die Zentralbehörden eines Stabes von Inspektoren (inspectors). Es wurde bereits bei der Darstellung des Verwaltungsaufbaus Englands herausgestellt, daß zwischen der Lokal- und Zentralverwaltung ein staatlicher Unterbau mittlerer und unterer Instanzen nicht besteht und daß die Inspektoren als Bindeglieder zwischen der zentralen und der lokalen Verwaltung tätig sind ¹²⁾. Diese Inspektoren, die die "Augen und Ohren" der Zentralbehörden genannt werden ¹³⁾, reisen im Lande umher, nehmen Einsicht in die Verwaltungstätigkeit der Kommunen und sammeln Unterlagen für die Ministerien, die nach diesen Berichten Art und Umfang ihrer Kontrollfunktionen bestimmen und ausrichten. Auf die Tätigkeit der Inspektoren wird im einzelnen noch an anderer Stelle einzugehen sein. Hier ist es entscheidend, herauszustellen und zu verdeutlichen, wie in organisatorischer Hinsicht die Kommunalaufsicht von den an einem Ort (London) konzentrierten Aufsichtsbehörden über die über das ganze Land verteilten Kommunen mittels der Inspektoren als Außenbeamte ermöglicht wird.

12) Vgl. oben, S. 22 Anm.28 dieser Arbeit.

13) FINER, Local Government, S.345.

16 Ziel und Aufgabe englischer Kommunalaufsicht

Eine für das Verständnis der gesamten englischen Staatsaufsicht außerordentlich wichtige und gerade für die Erklärung der für England charakteristischen Institution der Sperrung und Kürzung von staatlichen Finanzleistungen an die Kommunen notwendige Feststellung ist die, welche Ziele insgesamt mit der Kommunalaufsicht verfolgt werden. Die Aufgabe der Kommunalaufsicht ist danach eine doppelte.

Sie geht zunächst dahin, zu überwachen, daß die Lokalverwaltung im Einklang mit den Gesetzen durchgeführt wird; darüber hinaus zielt sie aber auch zum anderen darauf ab sicherzustellen, daß die Lokalverwaltung im Einklang mit den Richtlinien und Zielen der zentralbehördlichen Verwaltungspolitik geführt wird.

Auszugehen ist hierbei von der Tatsache, daß die Ausrichtung der gesamten inneren Verwaltung Englands, der Kurs der Verwaltungspolitik also, ausschließlich dem Parlament als dem alleinigen und einzigen Gesetzgeber vorbehalten und in der Ausführung Angelegenheit der Zentralbehörden ist, die dem Parlament für die genaue Durchführung verantwortlich sind ¹⁴⁾. Die Ministerien bestimmen damit über den Lauf der inneren Verwaltung im ganzen Land ¹⁵⁾ .

Vergegenwärtigt man sich in diesem Zusammenhang, daß die englischen Kommunen keinen eigenen, rechtlich verselbstständigten und allseitigen Wirkungskreis besitzen, vielmehr alle kommunale Verwaltung die örtlich tätige, den lokalen Verwaltungsträgern überlassene oder übertragene, durch

14) JACKSON, Local Government, S.129: "The central government is responsible for national administration."

15) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.20, Anm.2 unter Hinweis auf JENNINGS, S.159: "The general lines of the administration are determined by a department of the Central government."

genaue gesetzliche Regelung abgesteckte Staatsverwaltung ist, daß über den verwaltungspolitischen Kurs nach Maßgabe der Zentralbehörden entschieden wird und daß vor allem ein Großteil der lokalen Verwaltungsmaßnahmen mit staatlichen Geldern finanziert wird, dann wird das Bestreben und Interesse der Zentralbehörden verständlich, im Rahmen der ihnen gesetzlich zustehenden Möglichkeiten eine einheitliche Befolgung der gesamten Verwaltungstätigkeit auf dem vom Staat vorgeschriebenen Weg zu ermöglichen ¹⁶⁾. Vornehmliche Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es damit, die Durchführung der von den Zentralbehörden abgesteckten Verwaltungspolitik bis in die kleinste Kommune durch ein System von Beobachtungsfunktionen zu überwachen und entsprechend darauf einzuwirken ¹⁷⁾.

Nun ist es andererseits so, daß in der Durchführung der lokalen Verwaltungsaufgaben die "local authorities" als dezentralisierte Verwaltungsträger im Rahmen der Gesetze völlig frei und selbständig und an Weisungen der Zentralbehörden nicht gebunden sind. Die Art und Weise also, wie eine durch Gesetz einmal übertragene oder überlassene Aufgabe durchgeführt wird, liegt im ausschließlichen und alleinigen Ermessen der Kommunen ¹⁸⁾. Weder durch Gebote noch Verbote können die Zentralbehörden - ist die Verwaltungstätigkeit der Kommunen rechtmäßig - in den Gang der Lokalverwaltung eingreifen. Eine Einflußnahme ist nur durch Beschränkung des Umfanges des kommunalen Aufgabenkreises möglich.

Kennzeichnend für England ist also, daß zwar das "Ob" uneingeschränkt dem Gesetzgeber, dem Parlament, überlassen

16) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.20.

17) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.20.

18) FINER in JböffR.Bd.16, S.111;
GOETZ, Die ausländischen Gemeinden, S.599.

ist, wohingegen die Entscheidung über das "Wie" ausschließlich den Kommunen vorbehalten ist, soweit nicht die ermächtigenden Gesetze selbst verbindliche Anordnungen über die Art der Durchführung enthalten und damit die Entscheidungsfreiheit der Kommunen hinsichtlich der Art der Durchführung einschränken.

Um aber andererseits das Ziel der Kommunalaufsicht, die Verwirklichung des staatlicherseits festgelegten und ausgerichteten Verwaltungskurses allerorts zu ermöglichen, hat die englische Verwaltungspraxis ein System indirekter Einflußmöglichkeiten entwickelt, die es den Zentralbehörden ermöglichen, auf indirektem Wege kontrollierend auf den Gang der Lokalverwaltung einzuwirken. Kernstück dieser indirekten Aufsichtsmittel bildet dabei die Finanzsperre.

Es wird im Verlauf der Darstellung zu zeigen sein, wie sich die Zentralbehörden - über die Möglichkeit direkter Eingriffsnahme bei Gesetzesverstößen der Kommunen hinaus - einer Reihe präventiver und repressiver indirekter Aufsichtsmittel bedienen, um auf den ihrer sonstigen Einflußnahme entzogenen Gang der Kommunalverwaltung einzuwirken und den von ihr vorgebrachten Vorstellungen über eine bestmögliche Verwaltungspolitik in der Lokalverwaltung Verwirklichung zu verschaffen.

7 Inhalt und Umfang staatlicher Kontrolltätigkeit

Der dargelegten Zielsetzung entsprechend sind Inhalt und Umfang der englischen Kommunalaufsicht ausgerichtet. Diese ist - und das muß mit deutlicher Betonung hervorgehoben werden - sowohl Rechtmäßigkeits- wie Zweckmäßigkeitsaufsicht, ja das Hauptaugenmerk der englischen Aufsichtsorgane richtet sich sogar darauf, daß die von den Zentralbehörden abgesteckte Verwaltungspolitik bis in die kleinste Kommune verwirklicht wird. Vornehmlichste Aufgabe der gesamten Aufsichtstätigkeit ist damit die Beobachtung einer

zweckmäßigen und sachdienlichen Durchführung der kommunalen Verwaltung ¹⁹⁾, die Erreichung einer größtmöglichen "efficiency" (als größtmögliche Wirksamkeit und sachdienliche Leistungsfähigkeit der Verwaltungstätigkeit der Kommunen zu verstehen) ²⁰⁾. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit tritt demgegenüber zurück und ist daneben auch der rechtssprechenden Tätigkeit der Gerichte vorbehalten ²¹⁾. Eine Beschränkung der Kontrolle auf die Prüfung der Gesetzmäßigkeit, wie sie nach deutschem Kommunalrecht für die "eigenen", d.h. die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden gegeben ist, kennt der Engländer (mangels eines Selbstverwaltungsrechtes) nicht. Die Tätigkeit der englischen "local authorities" ist voll und ganz einer staatlichen Beaufsichtigung hinsichtlich der Recht- und Zweckmäßigkeit unterworfen, wobei die Betonung mehr auf einer Beobachtung der Übereinstimmung der Lokalverwaltung mit den Richtlinien der Ministerien als auf einer Überwachung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beruht.

19) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.21.

20) "Efficiency" muß naturgemäß ein nur schwerlich genau zu umreißender, weitgehend ausfüllungsfähiger Begriff bleiben. SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.162, umschreibt "efficiency" folgendermaßen: "...die Kommune müsse (d.h. bezüglich des einzelnen von seiten des Staats unterstützten Ausschnittes ihrer Tätigkeit) die Qualität ihrer Einrichtungen, ihrer Anstalten, ihres Personals, kurz ihrer Verwaltungsführung im ganzen auf einem allgemein als zureichend anerkannten Stand halten, sie müsse mindestens dem Durchschnittsstandard im Lande gleichkommen-
de Leistungen aufweisen können,...".

21) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.21.

18 Mittel der Kommunalaufsicht

1. Direkte Aufsichtsmittel

a) Informationsrechte

aa) Unter den direkten Aufsichtsbefugnissen nimmt die Einrichtung der "inspection" die wichtigste Bedeutung ein ²²⁾. Sie wird als eine für das englische Verwaltungssystem charakteristische Institution sowie als das kennzeichnendste Mittel englischer Zentralaufsicht angesehen ²³⁾.

Wie bereits im Zusammenhang mit der Darstellung der Organisation der Kommunalaufsicht ausgeführt, bedienen sich die Zentralbehörden einer Reihe von Inspektoren, um über die Verwaltungsarbeit in den einzelnen Kommunen Erkundigungen einzuziehen ²⁴⁾. Die Inspektoren bilden damit die Bindeglieder zwischen Zentral- und Lokalverwaltung.

Ihre Tätigkeit ist vielgestaltig und umfangreich. Hauptaufgabe für sie ist es, darüber zu wachen, daß die Verwaltung entsprechend den verwaltungspolitischen Vorstellungen der Zentralbehörden durchgeführt und eine einheitliche, größtmögliche Wirksamkeit der Lokalverwaltung erreicht wird ²⁵⁾. Ihr größtes Augenmerk ist also auf die "effici-

22) Zur Literatur über die "inspection" vgl. FINER, Local Government, S.344 ff.; JACKSON, Local Government, S. 131; ders., Selbstverwaltung, S.257 ff.; KROHN, S.103 ff.; LEDERER in BBGmstr. 1947/48, S.101; ROSE, S.27; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.107 ff.; ders., Staatszuschüsse und Staatsaufsicht, S.538.

23) FINER, Local Government, S.344; KROHN, S.103.

24) Es lassen sich zwei Typen von Inspektoren unterscheiden. Da sind einmal diejenigen, die ihren Sitz fortwährend bei den Lokalverwaltungen haben; von diesen unterscheiden sich andere, welche bei den Zentralbehörden in London sind und umherreisen bzw. zur Erledigung einzelner Angelegenheiten abgesandt werden. Für die praktische Bedeutung der "inspection" ist diese Unterscheidung jedoch ohne Bedeutung.

25) FINER, Local Government, S.349.

ency" der Kommunalverwaltung gerichtet. Darüber hinaus geht ihre Aufsichtstätigkeit aber auch darauf, allerorts sicherzustellen, daß die Kommunen im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen verwaltet werden. Den Inspektoren obliegt es, Unregelmäßigkeiten und Verfehlungen auszumachen und solche an die Zentralbehörden zu berichten, damit diese Vorkehrungen treffen können, daß die von ihnen eingeschlagene Verwaltungspolitik einheitlich und gleichmäßig überall verwirklicht sowie Gesetzesverstößen begegnet werden kann. Die "inspectors" nehmen also selbst keine Verwaltungstätigkeit wahr, sondern dienen den Ministerien nur als Informationsbeamte. Neben dieser Aufgabe im Dienste der Zentralverwaltung erstreckt sich ihre Stellung weiterhin auch auf eine helfende, beratende und anregende Tätigkeit zugunsten der Kommunen, die in den Inspektoren ihrerseits Mittelsmänner zu den Zentralbehörden erblicken, um eigenen Wünschen dort Geltung zu verschaffen. Auf diese Weise ermöglicht die Einrichtung der "inspection" eine unmittelbare, enge Zusammenarbeit zwischen Zentral- und Lokalverwaltung. Ihr besonderer Vorteil liegt in der direkten und persönlichen Kontaktnahme durch die Inspektoren, die keinesfalls nur als ungeliebte Revisoren der Zentralverwaltung, sondern auch als Sprachrohr für kommunale Wünsche bei den Ministerien angesehen werden ²⁶⁾.

Was den Inspektoren zur Erreichung der ihnen gestellten Aufgaben erlaubt ist, wird nur in sehr allgemein gehaltenen, weit gefaßten gesetzlichen Bestimmungen zum Ausdruck gebracht. So haben sie das Recht zur Teilnahme an Rats- und Ausschusssitzungen (mit nur beratender Stimme), sie dürfen Einrichtungen, die ihrem Inspektionsrecht unterstehen, be-

26) KROHN, S.104, kennzeichnet das Wesen der "inspection" zutreffend, wenn er von einer gegenseitigen Zusammenarbeit von Lokalverwaltung und Inspektoren anstelle einer Befehlsverwaltung der Zentralverwaltung durch die Inspektoren spricht.

sichtigen ²⁷⁾ und können "local inquiries" ²⁸⁾, das sind örtliche Untersuchungen, abhalten. In diesem weitgespannten Rahmen ist es - sind sie bei ihrer kontrollierenden Tätigkeit nicht gerade an zentralbehördliche Anweisungen gebunden - ihrer eigenen Initiative, Geschicklichkeit und Einfühlungsgabe überlassen, wie sie ihre Aufgaben als Vermittler zwischen Zentral- und Lokalverwaltung wahrnehmen und ihnen gerecht werden können. Eine Darstellung dieser verschiedenartigen Möglichkeiten müßte naturgemäß unvollständig bleiben und kann auch in diesem Zusammenhang nicht von Interesse sein.

Was das Sachgebiet und mithin das Tätigkeitsfeld eines einzelnen Inspektors angeht, so ist eine weitgehende Spezialisierung feststellbar. Nicht nur, daß die einzelnen Fachministerien ihre eigenen Inspektoren haben, innerhalb eines einzelnen Verwaltungszweiges erfolgt gleichfalls eine weitere Untergliederung auf einzelne selbständig zu überprüfende Sachgebiete. Es findet sich daher in organisatorischer Hinsicht eine Vielzahl spezialisierter Inspektionskorps ²⁹⁾.

bb) Wie bereits angedeutet, bildet ein weiteres Mittel der direkten Aufsichtnahme durch die Zentralbehörden - zur Erlangung von Informationen über die Tätigkeit der kommunalen Verwaltungsträger - die sog. "local inquiry" ³⁰⁾.

27) Wie kommunale Anstalten, Anlagen, Krankenhäuser, Straßen, Spielplätze, Schulen u.a.m..

28) Vgl. dazu die Ausführungen unter § 18 ,1 a, bb, S.96.

29) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.117.

30) Zur Literatur über die "local inquiry" vgl. JACKSON, Local Government, S.134; ROSE, S.27; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.127 ff. .

Sie kennzeichnet sich als eine Art "örtliche Untersuchung" und findet dann statt, wenn vor einer aufsichtsmäßigen Maßnahme der Ministerien gegenüber einer Kommune die örtlichen Gegebenheiten, so vor allem die Voraussetzungen für eine beabsichtigte Kontrollmaßnahme noch einmal eingehend geprüft werden sollen. Mittels des "local inquiry"-Verfahrens, zu dem der handelnde Minister immer einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, verschaffen sich die Zentralbehörden einen genauen Einblick in die zur Debatte stehenden örtlichen Verwaltungsangelegenheiten.

Gegenüber der "inspection" als einer laufenden, routinemäßigen Überwachung der Tätigkeit der Lokalverwaltung findet eine "local inquiry" nur bei besonders wichtigen Angelegenheiten statt ³¹⁾, wenn bedeutsame aufsichtsmäßige Entscheidungen der Zentralbehörden einer endgültigen und sorgfältigen Klärung durch eine lokale Besichtigung bedürfen ³²⁾.

Eine "local inquiry" vollzieht sich in einem weitgehend festliegenden Verfahren. Sie wird durchgeführt von einem Beamten des Ministeriums, zumeist dem für dieses Fachgebiet zuständigen Inspektor, der wegen der umfassenden Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse naturgemäß die besten Voraussetzungen für dieses Amt mit sich bringt. Die Untersuchung wird an Ort und Stelle vorgenommen, wobei - je nach den Umständen des Falles - Ratsmitglieder, Bürger oder sonstwie Betroffene gehört werden können. Gleichfalls können Sachverständige herangezogen werden. Da auch Urkundenbeweise zu-

31) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.129, unter Anführung verschiedener Beispiele für die Abhaltung einer "local inquiry".

32) "Local inquiry" und "inspection" sind nicht zwangsläufig miteinander verbunden. Durch die Person des Inspektor als dem zumeist die "local inquiry" abhaltenden Beamten wird aber beides in der Regel miteinander verknüpft, d.h. mit der "local inquiry" wird auch ein weitgehendes Maß von "inspection" betrieben. (SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.128).

lässig sind, Zeugen vernommen sowie Eidesleistungen verlangt werden können, gewinnt das "local inquiry"-Verfahren prozeßähnlichen Charakter.

Den Abschluß einer "local inquiry" bildet ein Bericht des amtierenden Beamten an die Zentralbehörde, verbunden mit geeigneten Vorschlägen, wie von seiten des Ministeriums in der betreffenden Sache zu entscheiden sei. Auf der Grundlage der "local inquiry" und der durch sie erzielten Erkenntnisse trifft die Zentralbehörde ihre Entscheidungen für künftige Aufgabenübertragungen.

cc) Ein drittes Mittel der direkten Beaufsichtigung der Kommunen durch die Zentralbehörden stellt die Einrichtungen der "audit" (Rechnungsprüfung) dar ³³⁾ ³⁴⁾.

Hierunter versteht man das Recht der Ministerien, mittels eines Stabes von Rechnungsprüfern (district auditors) ³⁵⁾ die Finanzen der Kommunen zu überwachen, also eine Art "finanzieller Inspection" ³⁶⁾ auszuüben.

Die Institution der Rechnungsprüfung ist nicht für alle

33) Zur Literatur über die "audit" vgl. CLARKE, S.57, 261; FACHINGER, S.40; FINER, Local Government, S.326 ff.; JACKSON, Local Government, S.136; ders., Selbstverwaltung, S.253 ff.; KROHN, S.104 ff.; LEDERER in BBGmstr. 1947/48, S.101; ROBSON, Local Government, S.344 ff.; ROSE, S.26 ff.; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.183 ff.; WARREN, S.168 ff.

34) Die Rechnungsprüfung in ihrer heutigen Ausgestaltung und Handhabung reicht auf das Jahr 1834 zurück (FINER, Local Government, S.325; ROBSON, Local Government, S.344).

35) Der Stab der "auditors" gliedert sich in einen "Chief Inspector of Auditors", in "Inspectors of Audit", "District Auditors", "Senior Assistants" und "Junior Assistants". Zum Zwecke der Rechnungsprüfung ist das gesamte Land in einzelne "districts" eingeteilt (vgl. FINER, Local Government, S.329).

36) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.190.

"local authorities" einheitlich geregelt. Auf Grund eines alten Privilegs nehmen die Städte (non-county-boroughs und county boroughs) eine Sonderstellung ein. Es gilt also, die städtische Rechnungsprüfung von der staatlichen zu unterscheiden, wobei erstere hier aus der näheren Betrachtung auszuscheiden hat, weil sie nicht von staatlichen Revisoren, sondern von eigenen-ehrenamtlichen oder hauptamtlichen-Rechnungsprüfern durchgeführt wird ³⁷⁾ und sie daher nicht als eine Kontrollfunktion des Staates gegenüber den Kommunen angesehen werden kann.

Die staatliche Rechnungsprüfung erfaßt alle Grafschaften, Stadt- und Landdistrikte, Kirchspiele sowie Städte mit freiwillig gewählter staatlicher Kontrolle..

Aufgabe der "district auditors" ist es, Ausgaben und Einnahmen der Kommunen auf ihre formelle und materielle Richtigkeit hin zu überprüfen. Die staatliche Rechnungsprüfung erstreckt sich aber nicht allein auf eine ordnungsmäßige

37) Durch ein auf MCA 1835 zurückgehendes Privileg können die Städte ihre Kassenführung durch eigene Rechnungsprüfer beaufsichtigen lassen. Dafür werden zwei Personen von der Bürgerschaft gewählt. Sie müssen die Befähigung zum Stadtverordneten besitzen. Ein drittes Mitglied wird aus der Mitte des Rates vom Ratsvorsitzenden bestimmt. Die Befugnisse dieses Dreierkomitees sind jedoch minimal. So hat es kein Recht der Beanstandung, vielmehr beschränkt sich seine Tätigkeit auf einen allgemeinen Bericht an den Rat und die Bürgerschaft.

An Stelle dieser Prüfung durch Laien können seit LGA 1933 Städte auf Befugniserhaltung hin sich durch private, aber hauptamtliche Rechnungsprüfer (professional auditors) prüfen lassen. Von diesem Privileg der finanziellen Selbstkontrolle machen nicht alle Städte Gebrauch. Es wächst vielmehr ständig die Zahl derjenigen Städte, die von der Prüfung durch eigene (Laien- oder Berufs-) Rechnungsprüfer abgehen und sich freiwillig der Kontrolle durch die staatlichen "auditors" unterwerfen.

Buchführung, auf die rechnerische und sachliche Richtigkeit der Abrechnungen, sie sucht nicht nur Verfehlungen (Unterschlagung, Betrug) zu unterbinden, sondern hat auch zum Ziel, die Ausgaben auf ihre Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Bestimmungen - so vor allem, ob sie nicht "ultra vires" geleistet sind - zu überwachen, sowie - und hier tritt das besondere Charakteristikum der englischen Kommunalaufsicht erneut klar hervor - darüber hinaus nachzuforschen, ob Ausgaben auch nicht der Höhe nach unvernünftig und unzweckmäßig (unreasonable, excessive) sowie pflichtwidrig, also über das Maß eines vertretbaren Ermessens hinaus gemacht werden. Rechnungsprüfung ist damit Rechts- und Zweckmäßigkeitskontrolle, der "district auditor" befindet über die Gesetzmäßigkeit und - über die Auffassung des Rates hinweg - auch über die Vernünftigkeit der kommunalen Finanzgebarung. Es zeigt sich hierin deutlich die vornehmlichste Aufgabe des Rechnungsprüfungssystems, vor allem eine "efficiency audit", d.h. eine Prüfung der Wirksamkeit der kommunalen Finanzpolitik zu sein ³⁸⁾.

Das Prüfungsverfahren erfolgt jährlich einmal (es sei denn, daß es sich um eine außerordentliche Prüfung handelt) in einem öffentlichen Termin, der zwei Wochen vorher anzukündigen ist und vor dem eine Woche lang jeder Bürger das Recht der Einsichtnahme in Kopien sämtlicher Prüfungsunterlagen (Bücher, Rechnungen, Belege u.a.m.) hat.

Der Rechnungsprüfer selbst ist bei seiner Tätigkeit Anweisungen übergeordneter Stellen nicht unterworfen; er ist seiner Stellung nach etwa einem Richter vergleichbar, der nur an das Gesetz gebunden ist, im übrigen aber Ermessensfreiheit besitzt.

38) ROBSON, Local Government, S.360: "The audit of the accounts of local authorities should be, above all, an efficiency audit..."

Finden Ausgaben oder Einnahmen oder sonstige Vorgänge nicht die Zustimmung des "auditor", so kann er sie beanstanden. Betrifft eine solche Beanstandung einen Ausgabeposten, so sind die dafür verantwortlichen Personen mit diesem Betrag zu belasten, d.h. er ist von ihnen zu ersetzen. Das kann notfalls im Wege der Beitreibung erreicht werden. - Ein Beanstandungsrecht besteht nicht für solche Ausgaben, die trotz ihrer Unrechtmäßigkeit oder Unvernünftigkeit von den Zentralbehörden gebilligt worden sind ³⁹⁾.

Als weitere Folgen einer Beanstandung sind zu nennen ein zeitlich begrenzter Entzug der mißbrauchten Amtstätigkeit, ggf. eine strafrechtliche Verfolgung sowie Entlassung aus dem Dienst. Auf diese Weise wird zugleich eine wirksame Kontrolle auf die Kommunalbeamten ausgeübt, wie überhaupt die bloße Möglichkeit der Beanstandung von außerordentlich großer Wirksamkeit auf die Finanzgebarung der Kommunen ist ⁴⁰⁾.

dd) Der Kreis der direkten Aufsichtsmöglichkeiten vervollständigt sich durch eine Reihe von Auskunftsrechten ⁴¹⁾, die es den Ministerien gestatten, Berichte und Auskünfte mündlicher oder schriftlicher Art von den Lokalbehörden anzufordern sowie die Einsicht von Aktenmaterial zu verlangen, um auf diese Weise Informationen über Einzelheiten der

39) Die Ministerien haben die Möglichkeit, Ausgaben der Kommunen ohne hinreichende gesetzliche Grundlage oder auch, wenn sie übermäßig und unzweckmäßig erfolgen, nachträglich zu genehmigen. Dadurch werden solche Ausgaben der Beanstandung durch die Rechnungsprüfung entzogen.

40) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.201.

41) Zur Literatur vgl. FINER, Local Government, S.322, 344; JACKSON, Local Government, S.132, 133; KROHN, S.104; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.125, 126; ders., Staatzuschüsse und Staatsaufsicht, S.515.

örtlichen Verwaltungstätigkeit zu erlangen und dadurch weitgehend sicherstellen zu können, daß die von ihnen eingeschlagene Verwaltungspolitik im ganzen Lande durchgeführt wird. Wie bei den zuvor genannten Aufsichtsmitteln, der "inspection", der "local inquiry" und der "audit" handelt es sich hierbei auch nur um reine Beobachtungsfunktionen der Zentralbehörden ⁴²⁾.

b) Eingriffsrechte

Die stärkste Kontrollmöglichkeit und einzige Form direkter Einflußnahme auf die kommunale Verwaltungstätigkeit bilden die "default powers" der Zentralbehörden ⁴³⁾ ⁴⁴⁾.

Was "default" (oder ins Deutsche übertragen etwa Pflichtversäumnis, Verzug) begrifflich beinhaltet, wird im Englischen nicht definiert ⁴⁵⁾.

Man hat aber darunter alle jene Fälle zu verstehen, in denen eine "local authority" eine in ihren Aufgabenbe-

42) Es finden sich in neueren Gesetzesbestimmungen vereinzelte Ermächtigungen, die den Zentralbehörden unmittelbar das Recht der Weisungen("directions ") gegenüber den Lokalbehörden im Zusammenhang mit bestimmten Verwaltungsangelegenheiten einräumen. Diese nur vereinzelt auftauchende Form direkter Einflußnahme entspricht aber nicht dem grundsätzlichen Verhältnis Staat-Kommunen, das ein weisungsrecht der Zentralbehörden nicht vorsieht(vgl. dazu KROHN, S.111).

43) Zur Literatur der "default powers" vgl. FINER, Local Government, S.318 ff.; JACKSON, Local Government, S. 135; ders., Selbstverwaltung, S.253; KROHN, S.111 ff.; ROSE, S.27; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.205 ff.; ders., Staatszuschüsse und Staatsaufsicht, S.515.

44) Das heutige System der "default powers" gründet sich auf PHA 1875.

45) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.205.

reich fallende Angelegenheit nachlässig oder pflichtwidrig behandelt ⁴⁶⁾, sei es, daß sie eine ihr übertragene Aufgabe nicht entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen oder etwaigen Durchführungsanordnungen der Zentralbehörden wahrnimmt, sei es, daß sie eine ihr freigestellte Angelegenheit überhaupt nicht in Angriff nimmt, was sie aber in diesem konkreten Fall - den Vorstellungen der Zentralbehörden entsprechend - hätte tun müssen ⁴⁷⁾.

Dabei können als Gründe für ein solches pflichtsäumiges Verhalten bzw. Untätigbleiben sowohl ein gewolltes Zuwiderhandeln (unwillingness) als auch eine fehlende Ausstattung der Lokalbehörde in sachlicher oder finanzieller Hinsicht (incapacy) in Betracht kommen.

Die "default powers" beinhalten eine Art Zwangsverfahren, mit dessen Hilfe gegen eine pflichtsäumige Lokalbehörde die Durchführung einer bestimmten Verwaltungsmaßnahme erzwungen werden kann, und sie umfassen alle Tatbestände, die im Gesetz den Zentralbehörden die Befugniss einräumen, gegen eine nachlässige Verwaltungstätigkeit der Kommunen mit Zwangsmitteln vorzugehen.

Die Anwendung von "default powers" gliedert sich in drei Phasen:

Zunächst ist Voraussetzung, daß der Tatbestand einer "default" der Aufsichtsbehörde bekannt wird. Das kann durch Beschwerden von seiten betroffener Privatpersonen geschehen oder aber - das ist der Regelfall - über die Inspektoren

46) FINER, Local Government, S.318, umschreibt "default" wie folgt: "If a local authority does not do what the law says it must do, ...". Ähnlich JACKSON, Local Government, S.135: "...If the local authority fails to do its duty ..., the appropriate Minister may take action in the matter, by declaring... that the local authority is in default."

47) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.206.

erfolgen. Bedarf es für das Ministerium einer genauen Erkundung der gerügten Verhältnisse, so kann von ihm die Abhaltung einer "local inquiry" anberaumt werden.

Der zweite Schritt besteht darin, daß nach einer zweifelsfreien Vergewisserung über die Pflichtversäumnis (mit oder ohne "local inquiry") die Zentralbehörde eine Aufforderung an die betreffende Kommune erläßt, Abhilfe für die beanstandete Angelegenheit zu schaffen. Hierbei ergeht eine genaue Anweisung, in welcher Art und in welcher Zeit die Abänderung zu erfolgen habe.

Beharrt jedoch die Lokalbehörde auf ihrem Standpunkt, so kann die Aufsichtsbehörde Zwangsmittel ergreifen. Hierbei ist in ordentliche und außerordentliche Eingriffsmöglichkeiten zu trennen.

Zu den ordentlichen zählt zunächst der gerichtliche Zwang. Die Zentralbehörde kann bei Gericht den Erlaß eines Leistungsbefehls (writ of mandamus) erwirken, durch den der Lokalbehörde die Durchführung der gewünschten zentralbehördlichen Anordnung auferlegt wird und deren Befolgung mittels Beugehaft der sich weigernden Ratsmitglieder durchgesetzt werden kann.

Eine weitere Möglichkeit ist die Ersatzvornahme. Das Ministerium kann an Stelle der sich weigernden Lokalbehörde auf deren Kosten die umstrittene Aufgabe durch zentralbehördliche Organe oder andere dafür benannte Verwaltungsträger ausführen lassen; diese haben dann alle Rechte inne, die auch zuvor der "defaulting authority" zugestanden haben ⁴⁸⁾.

Eine dritte Möglichkeit schließlich besteht darin, der säumigen Lokalbehörde die Kompetenz für die betreffende Verwaltungsangelegenheit zeitweilig oder auf Dauer zu ent-

48) Eine Ausnahme besteht für das Recht der Steuererhebung (vgl. FINER, Local Government, S.319).

ziehen und sie anderen Verwaltungsträgern zu übertragen. Das wird - entgegen der zuvor genannten Ersatzvornahme - vor allem dann erforderlich sein, wenn eine einmalige ersatzweise Vornahme nicht die gewünschte Beseitigung der Pflichtversäumnis erwarten läßt.

Unter den außerordentlichen Zwangsmitteln sind solche Eingriffsmöglichkeiten zu verstehen, die den Zentralbehörden in besonderen Fällen zur Behebung außergewöhnlich schwerwiegender Vorkommnisse von "defaults" durch Parlamentsgesetz eingeräumt werden können, wenn sie ordentlichen Aufsichtsmitteln sich nicht als ausreichend erweisen. Es handelt sich hierbei also um aufsichtsbehördliche Befugnisse, die ausschließlich für besonders gelagerte Pflichtversäumnisse im Wege von Sondergesetzen erlassen werden können, dann aber auch zeitlich begrenzt sind. Durch diese Möglichkeit erfährt die englische Kommunalaufsicht - allerdings auf die Fälle der Pflichtversäumnisse beschränkt - eine den jeweils praktischen Bedürfnissen beliebig anpassungsfähige Ausweitung ihrer Kontrollmittel.

Es zeigt sich somit, daß direkte Anweisungsbefugnisse gegenüber den Kommunen den Zentralbehörden nicht zustehen. Eine unmittelbare Einflußnahme auf die lokale Verwaltung bleibt auf die "default powers" in den Fällen einer Pflichtversäumnis beschränkt. Darüber hinaus ist den Zentralbehörden keine Möglichkeit gegeben, in direkter Form lenkend in den Gang der kommunalen Verwaltungstätigkeit einzugreifen. - Das hat daher, um dem von den Zentralbehörden ausgewiesenen Kurs der inneren Verwaltung überall zur Durchführung und zur Verwirklichung zu verhelfen, in Anbetracht der fehlenden direkten Einflußmöglichkeiten zu einem bedeutsamen System indirekter Aufsichtsmittel geführt, von denen im Folgenden gesprochen werden soll.

2. Indirekte Aufsichtsmittel

Eine zweite Gruppe von Aufsichtsbefugnissen bilden die indirekten Einflußmöglichkeiten der Zentralverwaltung auf die Tätigkeit der Lokalbehörden. Hierbei handelt es sich um solche Kontrollfunktionen, die den Ministerien ein Mitspracherecht bei Genehmigungen, Bestätigungen oder finanziellen Unterstützungen und damit eine indirekte Einflußnahme sichern.

Es muß als eine für das Verständnis der englischen Kommunalaufsicht wichtige Erkenntnis herausgestellt werden, daß den indirekten Aufsichtsbefugnissen nicht nur eine auffallend wichtige Stellung im kommunalen Aufsichtssystem zukommt, sondern daß sie sogar von ungleich größerer praktischer Bedeutung als die direkten Kontrollfunktionen sind. Das liegt in den dargelegten Besonderheiten englischer Verhältnisse begründet, wonach dem Staat - abgesehen von den "default powers" in ganz bestimmten Fällen - keine Möglichkeit eröffnet ist, über eine bloße informative Kontrolltätigkeit hinaus direkt und unmittelbar gestaltend in den Lauf der lokalen Verwaltung einzugreifen.

Wollen die Zentralbehörden also ihren Wünschen i.S. der von ihnen angestrebten Verwaltungspolitik Wirkung verschaffen, so sind sie auf eine indirekte Einflußnahme angewiesen.

Die ihnen dafür zur Verfügung stehenden indirekten Aufsichtsmittel bieten eine wirkungsvolle und wenig umständliche Einflußmöglichkeit, so daß sich sagen läßt, daß die eigentliche Kommunalaufsicht in England, die wesentliche Überwachungstätigkeit der Zentralbehörden, die Gestaltung des Verhältnisses Staat-Kommunen insgesamt, auf ein "System indirekter Zwangsmittel"⁴⁹⁾ abgestellt ist und

49) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.28.

durch indirekte Einflußnahme verwirklicht wird. Hauptfaktor dabei bildet das Geld, d.h. die staatlichen Finanzzuschüsse zu den kommunalen Verwaltungsaufgaben.

Das soll nun keineswegs zu der Annahme führen, daß die Ministerien sich immer und überall einen Einfluß auf die kommunale Verwaltung zu sichern suchen. Es ist vielmehr so, daß die englischen Kommunen in der Durchführung ihrer Verwaltungsaufgaben weitgehend ungebunden, selbständig und ermessensfrei belassen werden ⁵⁰⁾. Auch auf indirektem Wege sucht der Staat möglichst wenig in die freie und selbständige Verwaltungstätigkeit der Lokalverwaltung einzugreifen. Was daher die Möglichkeit der Verwendung indirekter Aufsichtsmittel zum Zwecke einer Einflußnahme auf den Gang der kommunalen Verwaltung betrifft, so wird es englischer Auffassung entsprechend als weitaus nutzbringender für ein gutes Zusammenwirken von Zentral- und Lokalverwaltung, als ungleich wertvoller für eine sachdienliche Verwirklichung der kommunalen Verwaltungsaufgaben angesehen, die Kommunen zunächst einmal durch Ratschläge, durch Überreden und Überzeugen zu irgendwelchen Maßnahmen nach den Vorstellungen der Zentralbehörden zu bewegen ⁵¹⁾ und nur dann zu indirekten Einflußmöglichkeiten zu greifen, wenn es die einheitliche Verwirklichung der staatlichen Verwaltungspolitik durchzusetzen gilt, für die die Ministerien dem Parlament voll verantwortlich sind.

In diesem - von den Zentralbehörden abgesteckten - Rahmen ist die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Kommunen naturgemäß rein praktisch ziemlich eingeengt und beschnitten. Beides findet eine notwendige Begrenzung und eine zwangsläufige Orientierung am staatlichen Verwaltungskurs. In der Praxis ist es deshalb auch so, daß trotz fehlender Möglichkeiten von direkten Einflußnahmen und trotz

50) KROHN, S.136.

51) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.25.

aller Weisungsunabhängigkeit der Kommunen das Verhältnis Zentralverwaltung-Lokalverwaltung wesentlich von dem Umstand bestimmt wird, daß die Ministerien in indirekter Form lenkend und gestaltend im Sinne ihrer Verwaltungspolitik in die kommunale Verwaltung einzugreifen vermögen. Die dargelegten Informationsrechte der "inspection", "local inquiry", "audit" etc. bieten ihnen dazu die Gelegenheit, mit der Art und dem Stand der Lokalverwaltung immer auf das Beste vertraut zu sein.

a) Eine erste Möglichkeit der indirekten Einflußnahme bildet das Recht der Zentralbehörden zur Anleihebewilligung⁵²⁾. Angesichts der nur unzureichenden eigenen Finanzausstattung der Kommunen sind diese in großem Umfange - besonders bei der Inangriffnahme neuer Objekte - auf Anleihen des Staates angewiesen. Die Beschaffung solcher außerordentlichen Geldmittel wird den "local authorities" - zumeist auch in Verbindung mit der Übertragung oder Gewährung einer Verwaltungsaufgabe - gesetzlich gestattet. Zu dieser allgemeinen gesetzlichen Ermächtigung muß aber weiterhin die Genehmigung der zuständigen Zentralbehörde treten. Diese jedoch wird zu einer Zustimmung zur Geldaufnahme durch eine Kommunalbehörde i.d.R. nur dann bereit sein, wenn eine Reihe erwünschter Voraussetzungen bzw. geforderter Bedingungen erfüllt sind. So wird sie als - verständliche - Grundvoraussetzung zunächst eingehende und umfassende Untersuchungen darüber anstellen (ggf. mittels einer "local inquiry"), ob - über das Vorliegen einer allgemeinen gesetzlichen Ermächtigung zur Schuldenaufnahme hinaus - u.a. die in Angriff zu nehmende Verwaltungsaufgabe

52) Zur Literatur über die Anleihegenehmigung vgl. FINER, Local Government, S.322 ff.; JACKSON, Local Government, S.114; ders., Selbstverwaltung, S.252 ff.; KROHN, S.105; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.172 ff.; ROSE, S.26; WARREN, S.84 ff..

notwendig und gut geplant ist, ob sie zweckmäßig erscheint, ob sie allgemein beanstandungsfrei ist, ob eine geordnete Finanzwirtschaft ermöglicht bleibt und ob die Gesamtverschuldung der Kommunen eine weitere Geldaufnahme gestattet. Darüber hinaus aber - und hier liegt die besondere Bedeutung der Anleihegenehmigung als indirektes Einflußmittel auf die Lokalverwaltung - kann die Zentralbehörde an ihre Genehmigung beliebig weitere Bedingungen knüpfen, die mit der in Frage stehenden Angelegenheit nicht unmittelbar im Zusammenhang zu stehen brauchen, deren Durchführung die Ministerien aber erreichen möchten. Die ersuchende Lokalbehörde wird damit praktisch vor die Wahl gestellt, die geforderten Bedingungen zu erfüllen oder aber auf die Bewilligung zur Schuldenaufnahme und damit auf die Verwirklichung ihres geplanten Vorhabens zu verzichten. Es bleibt ihr zwar die Möglichkeit, unabhängig von einer Zustimmung durch die Zentralverwaltung eine Genehmigung direkt vom Parlament im Wege der "Private Bill" - Gesetzgebung zu erlangen, eine wesentliche Erleichterung ist damit jedoch nicht verbunden; denn auch das Parlament wird seiner Entscheidung eine Zweckmäßigkeitsprüfung vorausschicken, vor allem aber besteht auch hier der Einfluß der Zentralbehörden in den Parlamentsausschüssen.

Es zeigt sich damit in dem Recht der Anleihegenehmigung ein "äußerst probates indirektes Aufsichtsmittel" ⁵³⁾ in der Hand der Zentralbehörden, vermöge dessen ihren Vorstellungen in der Lokalverwaltung Verwirklichung geschaffen werden kann. Mittels des Geldes vermögen die Ministerien auf diese Weise einen erheblichen Einfluß auf den Gang der

53) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.180.

kommunalen Verwaltung zu gewinnen 54).

b) Eine weitere wirkungsvolle indirekte Einflußnahme auf die Verwaltungstätigkeit der Kommunen sichern sich die Zentralbehörden durch eine Reihe von Betätigungs- und Genehmigungsgerechten zu einer Anzahl von Angelegenheiten wie etwa Personalfragen, Gebietsänderungen, Enteignungen und ähnlichen Dingen mehr 55).

c) Kernstück der indirekten Aufsichtsmittel und Angelpunkt aller kontrollierenden Tätigkeit des Staates über die Kommunalverwaltung überhaupt bildet die Kürzung oder Sperrung der zentralbehördlichen Finanzausschüsse (grants-in-aid) an die lokalen Verwaltungsträger 56).

Wie bereits bei der Darstellung der kommunalen Finanzgebarung Englands als besonderes Charakteristikum hervorgehoben wurde, setzt sich der überwiegende Teil der Einnahmen der Kommunen aus staatlichen Finanzausschüssen zusammen, die - je nach Art und Zweckbestimmung der Verwaltungsangelegenheiten als feste oder prozentuale Beiträge, zweckgebunden oder nicht - von den einzelnen Zentralbehörden zu den verschiedenen Aufgaben der Lokalverwaltung

54) Andererseits bietet aber auch das Recht der Anleihegenehmigung die Möglichkeit, die Gesamtverschuldung der Kommunen durch Verweigerung weiterer Anleihen in einem für die Kommunalwirtschaft gesunden Rahmen zu halten.

55) KROHN, S.110.

56) Zur Literatur über die Kürzung und Sperrung zentralbehördlicher Finanzausschüsse vgl. CLARKE, S.224; FACHINGER, S.39; FINER, Local Government, S.302 ff.; GOETZ, Englische Gemeinde, S.7, 8; ders., Die ausländischen Gemeinden, S.599; ders., Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung, S.151 ff.; JACKSON, Selbstverwaltung, S.252; ders., Local Government, S.136; KROHN, S.104 ff.; LEDERER in BBgmstr. 1947/48, S.101; ROBSON, Local Government, S.236; ROSE, S.27; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.133 ff.; ders., Staatszuschüsse und Staatsaufsicht, S.513 ff., 536 ff..

beigesteuert werden.

Dieses Geld in der Hand der Ministerien ⁵⁷⁾ erweist sich als das wichtigste und wirkungsvollste Lenkungs- und Zwangsmittel der Zentralbehörden gegenüber den Kommunen; durch die Finanzausschüsse wird das gesamte Verhältnis Staat- Kommunen in ausschlaggebender Weise bestimmt und der stärkste Einfluß auf den Ablauf der lokalen Verwaltungstätigkeit ausgeübt.

Es ist eine von Englands Zentralbehörden allseits geübte, gesetzlich erlaubte und bis auf einige wenige kritische Stimmen auch für richtig und billigenswert ⁵⁸⁾ empfundene Verwaltungspraxis, die finanzielle Unterstützung der Kommunen zum Zwecke der Staatsaufsicht dienstbar zu machen, d.h. an die Gewährung von staatlichen Finanzbeihilfen in mehr oder minder stärkerem Maße zentralbehördliche Bedingungen zu knüpfen und eine Auszahlung der bewilligten Beträge bei Androhung der Kürzung oder Streichung von einer Befolgung der gestellten Forderungen abhängig zu machen. Solche Bedingungen der allerverschiedensten, zu- meist über den rein wirtschaftlichen Rahmen hinausgehenden ⁵⁹⁾, hier im einzelnen nicht darstellbaren und auch nicht interessierenden Art beziehen sich größtenteils darauf sicherzustellen, daß die gezahlten Finanzausschüsse in einer zweckmäßigen und vernünftigen Weise verwandt werden ⁶⁰⁾.

57) Hier zeigt es sich, warum der Finanzausgleich zwischen den einzelnen Zentralbehörden(Fachministerien) und den Kommunen in einzelnen Beträgen und nicht im ganzen vorgenommen wird. Nur so können die Finanzausgleichsmittel zum Zwecke der Einflußnahme dienstbar gemacht werden.

58) SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.134, weist ausdrücklich darauf hin, daß die Verwendung der Finanzausschüsse im Dienste der Aufsicht nicht "als ein nur schwer vermeidbares Übel, sondern als etwas Billigenswertes, ja eine Notwendigkeit empfunden wird."

59) GALETTE, Diss., S.181.

60) FACHINGER, S.41.

Es wird somit den Zentralbehörden das Recht eingeräumt, darauf Einfluß nehmen zu können, was mit den von ihnen gezahlten Geldmitteln geschieht. Hauptaugenmerk der ministeriellen Einflußnahme ist auch hier die Beobachtung der "efficiency" ⁶¹⁾, der sachdienlichen Leistungsfähigkeit der Lokalverwaltung, die Überwachung also, daß die Ausgaben der "local authorities" nicht übermäßig hoch (excessive) und unvernünftig (unreasonable) im Vergleich zu den Einkünften ⁶²⁾ sind. Eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit bleibt hierbei außer Betracht.

Ausgeübt wird die überwachende Tätigkeit von den Inspektoren, die damit Aufgaben der direkten und der indirekten Kontrolle in ihrem Amte vereinigen. Werden die an die Gewährung von Zuschüssen geknüpften Bedingungen oder die an die Lokalbehörden gestellten Erwartungen einer erreichbaren "efficiency" als nicht erfüllt angesehen, so können die Ministerien ihren Wünschen für die Zukunft durch eine Kürzung oder Sperrung der Zuschußbeträge Nachdruck verleihen. Entsprechend englischer Verwaltungspraxis wird nach einem vergeblichen Überzeugungsversuch zunächst eine Androhung der Sperrung, Kürzung oder Streichung erfolgen. Erfahrungsgemäß reicht eine Inaussichtstellung der Finanzsperre fast immer aus, die Lokalbehörden gefügig zu machen, so daß es zu einer tatsächlichen Sperrung, Kürzung oder Streichung nur in seltenen Fällen kommt. Denn sich einer solchen Maßnahme auszusetzen, würde für eine Kommune bedeuten, im wesentlichen auf die unzulänglichen Einnahmen aus den "rates" angewiesen zu sein, da anderweitig bestimmte Zuschußbeträge nur unschwer den einmal vorgesehenen Verwaltungsaufgaben wieder entzogen werden können; zum wei-

61) JACKSON, Local Government, S.136: "It is a condition of the payment of these grants that the service shall be efficient or the project shall be approved by the department concerned"

62) Galette, Diss., S.182.

teren muß aber auch der Rat bestrebt sein, alles zu vermeiden, sich für die folgenden Kommunalwahlen bei den Wählern als den eigentlich und letztlich durch eine Sperrmaßnahme Betroffenen in Mißkredit zu bringen.

Die Zentralbehörden nutzen somit die finanzielle Abhängigkeit der kommunalen Verwaltungsträger von staatlichen Zuschußleistungen, sich indirekt eine umfassende Aufsicht über die Lokalverwaltung zu sichern und ihrer Kontrolle als der Überwachung einer allerorts nach ihren Vorstellungen zu verwirklichenden einheitlichen Verwaltungspolitik eine Durchsetzungsmöglichkeit selbst bis in die vereinzelt Verwaltungszweige zu verschaffen. Das läßt sich sehr wirkungsvoll durch den Entzug, die Kürzung oder Sperrung der Staatszuschüsse erreichen ⁶³⁾. Der Engländer bezeichnet diese Situation mit "the power of the purse". Der zentralbehördliche Einfluß wird naturgemäß in den Fällen stärker sein, je größer die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von staatlichen Beihilfen ist. Nur eine Lokalbehörde mit weitgehend eigener hinreichender finanzieller Bewegungsfreiheit hätte die Möglichkeit, sich einer zentralbehördlichen Einflußnahme zu entziehen und die Verwaltungstätigkeit völlig nach eigenem Gutdünken, gegebenenfalls auch gegen die Vorstellungen der Zentralbehörden zu gestalten. Jede andere Kommune aber - und das gilt bei der Finanzausstattung der englischen Lokalverwaltung allgemein - findet sich vor die Wahl gestellt, entweder den Wünschen und Bedingungen der Ministerien zu entsprechen oder auf die Staatszuschüsse (oder Teile von ihnen) zu verzichten. Von ausschlaggebender und entscheidender Bedeutung für die dominante Stellung der Zentralbehörden gegenüber den Kommunen ist dabei die

63) FINER, Local Government, S.345: "...the most potent sanction of efficiency is the withdrawal of Grants..."

Tatsache, daß die Ministerien zugleich Aufsichtsbehörden als auch diejenigen Stellen sind, die den Finanzausgleich mit den Kommunen durchführen.

Es muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß die englische Lokalverwaltung angesichts der indirekten staatlichen Einflußmöglichkeiten vermöge der Finanzmittel sich keineswegs einer dauernden finanziellen Zwangslage ausgesetzt sieht. Es würde englischer Verwaltungsanschauung widersprechen, ständig einen Druck auf die örtlichen Verwaltungsbehörden auszuüben. Es ist aber andererseits kennzeichnend für Englands innere Verwaltung, daß der Kurs der Verwaltungspolitik von den Zentralbehörden bestimmt wird, und es wird als billigenswert erachtet, ja sogar ausdrücklich gefordert, daß der Staat sich der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bedient, dieses Ziel der Erreichung einer größtmöglichen "efficiency" allerorts zu verwirklichen. Dafür bieten ihm die zahlreichen Finanzausschüsse, die Regelung des Finanzausgleichs insgesamt also, die wirksamsten - wenn auch nur indirekten - Einflußmöglichkeiten ⁶⁴⁾. Der praktische Wert und die besondere Wirksamkeit der Finanzsperre liegt dabei in der psychologischen Wirkung einer möglichen Anwendbarkeit, die latent sämtlichen Staatszuschüssen anhaftet ⁶⁵⁾.

Es ist damit charakteristisch für die englische Kommunalaufsicht, daß ihre wesentlichen Funktionen und ihre größte Wirksamkeit in enger Verbindung zu den staatlichen Finanzausschüssen stehen; hinter dieser indirekten Einflußmöglichkeit stehen die anderen direkten Aufsichtsbefugnisse an Be-

64) FINER, Local Government, S.346.

65) KROHN, S.111, Anm.50; SCHÜLE, Staat und Selbstverwaltung, S.29.

deutung weit zurück ⁶⁶⁾. Es ist daher nicht verfehlt zu sagen, daß das überwachende Verhältnis zwischen Staat und Kommunen fast ausschließlich durch die Finanzen ausbalanciert wird, daß die englische Kommunalaufsicht sich im wesentlichen als eine Aufsicht mittels staatlicher Zuschüsse darstellt und daß der Finanzausgleich mit den Kommunen über die Methode der Aufsicht bestimmt. Dieser englischen Aufsichtspraxis durch indirekte Einflußnahme dienen die direkten Aufsichtsbefugnisse im wesentlichen zur vorbereitenden Beobachtung. Man kann daher in England von einer Finanzaufsicht statt einer Kommunalaufsicht, genauer von einer Kommunalaufsicht mittels Finanzaufsicht oder aber von einer Ergänzung der Verwaltungskontrolle durch Finanzkontrolle sprechen ⁶⁷⁾. Auf jeden Fall sichern sich die Zentralbehörden mittels der Staatszuschüsse einen sehr bedeutungsvollen Einfluß auf den Gang der lokalen Verwaltung ⁶⁸⁾.

Hier liegen die Grundlagen der deutschen Einrichtung der Finanzsperre. Nach diesem Vorbild englischer Verwaltungspraxis und englischer Kommunalaufsicht sollte eine Nachahmung geschaffen werden mit dem Ziel, sich die Erfahrungen und die Vorzüge dieses Aufsichtsmittels auch in der deutschen Kommunalaufsicht zunutze zu machen. Ob jedoch eine Übertragung dieser spezifisch englischen Verhältnissen ent-

66) Vgl. FINER, Local Government, S.349: "... A formidable power is the power to reduce a grant because the expenditure of the Council is deemed ' excessive and unreasonable '. This has tremendous potentialities by the side of which the powers of disallowance, surcharge and remission under the law of audit are as nothing".

67) LEDERER in BBgmstr. 1947/48, S.101;
SCHÜLE, Staatszuschüsse und Staatsaufsicht, S.513.

68) FINER, Local Government: ".the grants are the ultimate sanction of central control"; JACKSON, Local Government, S.136: "The threat of withdrawing gives the department a weighty influence...."

wachsenen Verwaltungseinrichtung auf das deutsche Kommunalrecht möglich ist, läßt sich erst beantworten, nachdem die Organisation und Ausgestaltung der deutschen Kommunalaufsicht vergleichend betrachtet worden ist.

2. Kapitel:

Die Kommunalaufsicht nach deutschem Gemeindeverfassungsrecht ⁶⁹⁾

Stellt man der englischen Kommunalaufsicht das System der deutschen Staatsaufsicht gegenüber, so lassen sich grundlegende Unterschiede und Besonderheiten in Organisation und Ausgestaltung sichtbar machen.

§ 19 Arten der Staatsaufsicht

Ein erstes Charakteristikum der deutschen Staatsaufsicht besteht darin, daß sie eine grundlegende Aufteilung in zwei verschiedene, nach Inhalt und Rechtscharakter zu trennende Arten von Aufsicht vorsieht. Sie unterscheidet die Aufsicht über Selbstverwaltungs- und die über Auftrags- (bzw. Weisungs-) angelegenheiten. Entsprechend der Organisation der inneren Verwaltung Deutschlands als einem Nebeneinander von Selbstverwaltung und Staatsverwaltung und einer dementsprechenden Aufgliederung des gemeindlichen Aufgabenkreises in "eigene" und "übertragene" Angelegenheiten wird auch die kontrollierende Tätigkeit des Staates inhaltlich differenziert in die Aufsicht über Selbstverwaltungs- und die über Auftrags- (bzw. Weisungs-) angelegenheiten. Begrifflich wird unterschieden in die "allgemeine Kommunalaufsicht" über Selbstverwaltungsaufgaben und die "Fachaufsicht" über Auftragsangelegenheiten ⁷⁰⁾.

69) Zur Literatur vgl. BECKER in Hdb.d.komm.Wiss.und Praxis, Bd.I, S.165 ff.; ELLERINGMANN, Kommunalaufsicht, S.45 ff.; KÖTTGEN in Hdb.d.komm.Wiss.und Praxis, Bd.I, S.217 ff.; MUNTZKE-SCHLEMPF, Kommentar zur hess.GO, S.321 ff., S.1018; ODENBREIT, Die Deutsche Gemeindeordnung, S.4 ff.; PAGENKOPF, Lehrbuch, S.224; PETERS, Lehrbuch, S.317 ff.; SUREN-LOSCHELDER, Kommentar zur DGO, Bd.II, S.405; ZUHORN, S.63 ff., S.149 ff..

70) Eine einheitliche Linie begrifflich klarer Unterscheidungsfortsetzung siehe auf S.119)

Unter der "allgemeinen Kommunalaufsicht" versteht man die überwachende Verwaltungstätigkeit des Staates, die darauf abzielt, Gemeinden und Gemeindeverbände in ihren Rechten zu schützen und die Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten zu sichern ⁷¹⁾. "Fachaufsicht" demgegenüber ist die unbeschränkte Leitungs- und Weisungsbefugnis des Staates in Rechtmäßigkeits- und Ermessens- (Zweckmäßigkeits-) fragen gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden als dezentrierten staatlichen Behörden zur Wahrnehmung ihnen gesetzlich übertragener Verwaltungsaufgaben (Auftrags- (bzw. Weisungs-) angelegenheiten). Sie kann - da dem Engländer die Einrichtung der Auftragsverwaltung unbekannt ist ⁷²⁾ - bei der weiteren vergleichenden Gegenüberstellung außer Betracht bleiben. Eigentliche Vergleichsgrundlagen bestehen nur hinsichtlich der englischen Kommunalaufsicht und der deutschen "allgemeinen Kommunalaufsicht" als den je-

Fortsetzg.d.Fußnote 70) der vorhergehend.Seite:

dungen der Aufsichtsarten findet sich - trotz aller sachlichen Übereinstimmung - weder in den geltenden Gemeindeverfassungen noch ist eine solche in der Literatur erkennbar. Überwiegend wird in die "allgemeine Kommunalaufsicht" und die "Sonderaufsicht" bei Selbstverwaltungsangelegenheiten und in die "Fachaufsicht" und "Dienstaufsicht" bei Auftragsangelegenheiten unterschieden (vgl. u.a. BECKER in Hdb. der komm.Wiss. und Praxis, Bd. I, S.165 ff.; MUNTZKE-SCHLEMP, S.325; ELLERINGMANN, Kommunalaufsicht, S.45 ff.; SUREN-LOSCHOLDER, Komm. zur DGO, Bd. II, S.411-415).

Eine andere Einteilung wählt PAGENKOPF, Lehrbuch, S.225, der in die "allgemeine Aufsicht" oder "Kommunalaufsicht" bei Selbstverwaltungsangelegenheiten und in die "Sonderaufsicht" bei Auftragsangelegenheiten trennt. - Wesentlich für die vorliegende Untersuchung ist aber - unabhängig von jeglicher terminologischen Uneinheitlichkeit -, die Unterscheidung zweier verschiedener Arten von Aufsicht (im Unterschied zur Kommunalaufsicht Englands) herauszustellen.

71) BECKER in Hdb. der komm.Wiss. und Praxis, Bd. I, S.165, unter Hinweis auf PETERS, Lehrbuch, S.317. Vgl. auch die Bestimmungen der §§ 11 hess.GO, 12 nds.GO, 9 nwGO und 9 schlh.GO.

72) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 54 dieser Darstellung.

weils bindenden Elementen zwischen dem Staat einerseits und den kommunalen Verwaltungsträgern andererseits. Zudem ist die Finanzsperre als Gegenstand dieser Untersuchung ein Mittel der "allgemeinen Kommunalaufsicht".

§ 20 Umfang der allgemeinen Kommunalaufsicht

Von entscheidendem Unterschied bei der englischen und deutschen Kommunalaufsicht ist die Feststellung, in welchem Umfang eine beaufsichtigende Tätigkeit des Staates über die lokale Verwaltung gehandhabt wird. Nach geltendem deutschen Kommunalverfassungsrecht ist danach alleinige Aufgabe der Kommunalaufsicht, als begriffsnotwendiges Korrelat zur Selbstverwaltung die Gesetzmäßigkeit der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit zu überwachen ⁷³⁾. Entgegen den Verhältnissen in England geht die Zielsetzung staatlicher Überwachung nicht darauf, eine Ausrichtung der Kommunalverwaltung auf einen allgemeinen staatspolitischen Kurs vorzunehmen ⁷⁴⁾. Vermöge des den Gemeinden und Gemeindeverbänden zustehenden Selbstverwaltungsrechts ist die Entscheidung über den Gang der lokalen Verwaltungspolitik allein ihrem selbständigen und eigenverantwortlichen Ermessen und Gutdünken überlassen, worüber der Staat nur mittels einer allgemeinen Rechtskontrolle wacht. Eine Parallele zu

73) Vgl. die einzelnen Bestimmungen in den geltenden deutschen Gemeindeverfassungen: § 118 Abs.1 bad.-Württ.GO, Art.109 Abs.1 bay.GO, § 91 Abs.1 Verf.Bremerhaven, § 135 hess.GO, § 12 nds.GO, § 106 Abs.1 S.2 nwg.GO, § 117 rhpf.GO, § 120 schlh.GO, § 128 s.GO; vgl. auch Bescheid des OVG Münster vom 7.5.1954 in VRspr. Bd.7, Nr.72, S.353 ff. (S.359).

74) So allerdings noch § 106 DGO: "Der Staat beaufsichtigt die Gemeinde, um sicherzustellen, daß sie im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung verwaltet wird ...". Auch § 1 rev.DGO strich das Erfordernis heraus, die Gemeinde "im Einklang mit den von der Militärregierung verkündeten politischen Zielen zu verwalten".

der in England staatlicherseits überwachten Erreichung einer allseitigen "efficiency" in der Kommunalverwaltung läßt sich in Deutschland nicht finden. Dafür sind im Unterschied zu den englischen Kommunen, die nur schematisch geordnete lokale Verwaltungsträger zur Durchführung örtlicher Angelegenheiten der Staatsverwaltung sind, die deutschen Gemeinden selbständige Gemeinwesen innerhalb des Staates mit eigenem Gebiet, eigenem Volk, eigener Hoheitsgewalt und dem Recht auf Selbstverwaltung mit der daraus erwachsenden Allseitigkeit des Wirkungskreises und dem Recht der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. Eine Ausdehnung der staatlichen Einflußnahme über eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus würde eine Aushöhlung dieses Selbstverwaltungsrechts bedeuten. Der bestimmende Maßstab und der Grad der Einflußnahme der "allgemeinen Kommunalaufsicht" erstreckt sich daher allein auf die Beobachtung der Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung, d.h. daß diese im Einklang mit Gesetzen (Bundes- und Landesgesetzen), Verordnungen, Satzungen, Gewohnheitsrecht und Observanzen geführt wird. Der Umfang der Kommunalaufsicht ist damit viel enger als in England. Dort in vollem Umfange Recht- und Zweckmäßigkeitskontrolle, ist sie hier auf das erstere beschränkt.

§ 21 Organe der allgemeinen Kommunalaufsicht

Ein weiterer Unterschied zeigt sich in organisatorischer Hinsicht bezüglich der Aufsichtsorgane.

Während in England die Kontrolltätigkeit unmittelbar von den Ministerien wahrgenommen wird, besteht in Deutschland ein durchlaufender, sich abstufender Instanzenzug oberster, oberer und unterer Aufsichtsbehörden ⁷⁵⁾,

75) Die Regelungen weichen in den einzelnen Gemeindeverfassungen der Länder voneinander ab. Als Aufsichtsbehörden kommen in Betracht der Landrat (bzw. der Oberkreisdirektor), der Regierungspräsident (die Bezirksregierung) sowie der Minister des Innern. Welches dieser ge-
Fortsetz. siehe auf S.122)

die die Aufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände ausüben. Dieser Unterschied bedarf deshalb einer besonderen Hervorhebung, weil in England gerade durch das Zusammenfallen der Aufsichtsbehörden und der für die Durchführung des Finanzausgleichs verantwortlichen Stellen das Aufwandsmittel der Sperrung und Kürzung von Finanzen seine praktische Durchführbarkeit erfährt.

§ 22 Mittel der allgemeinen Kommunalaufsicht

Was die Mittel der allgemeinen Kommunalaufsicht anbelangt, so handelt es sich um die in den Gemeindeordnungen mit der Bezeichnung "Aufsicht" überschriebenen Aufsichtsrechte. Neben diesen Kontrollmöglichkeiten finden sich in den Kommunalverfassungen allerdings noch weitere Einflußmöglichkeiten, die dem Staat ein Mitwirkungsrecht in Form der Erteilung von Ausnahmegewilligungen und Genehmigungen, der Einsichtnahme von Berichten, Vorlagen und Anzeigen sowie der Bestätigung von Personalangelegenheiten der Gemeinde gestatten.

Diese Mitwirkungshandlungen nehmen gegenüber den Aufsichtsrechten der "allgemeinen Aufsicht" insofern eine Sonderstellung ein, als sie auch eine Zweckmäßigkeits-

Fortsetz.g.d.Fußnote 75) d.vorhergehend.Seite:

namten Aufsichtsorgane welche Aufsichtsfunktionen wahrnimmt, bestimmt sich nach den einzelnen Vorschriften in den jeweiligen Gemeindeverfassungen (vgl. dazu im einzelnen § 119 bad.-Württ.GO, Art. 110 bay.GO, § 136 hess.GO, § 117 nds.GO, § 106 NWGO, § 118 Rhpf.GO, § 121 Schlh.GO, § 129 S.GO).

prüfung der mitwirkenden Aufsichtsbehörde ermöglichen ⁷⁶⁾. Sie sind daher streng von den allgemeinen Aufsichtsmitteln zu trennen, die ihrem Umfange nach ausschließlich der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der kommunalen Verwaltung dienen, deren Anwendung daher stets ein rechtswidriges Verhalten der Gemeinde voraussetzt. Sie setzen sich zusammen aus dem Informationsrecht ⁷⁷⁾ zur Einsichtnahme der kommunalen Tätigkeit, dem Recht der Beanstandung ⁷⁸⁾ gesetzwidriger Beschlüsse und Anordnungen, dem Recht der Anordnung ⁷⁹⁾ in Fällen einer Vernachlässigung gesetzlicher Pflichten, der Ersatzvornahme ⁸⁰⁾ bei passivem Verhalten der Gemeinde

76) Man unterscheidet sie daher auch begrifflich von jenen, indem man sie unter der Sammelbezeichnung "Sonderaufsicht" der "allgemeinen Aufsicht" gegenüberstellt (so BECKER in Hdb. der komm. Wiss. und Praxis, Bd. I, S. 172) oder sie als "praeventive" Aufsichtsmittel von den "repressiven" Eingriffsrechten der "allgemeinen Kommunalaufsicht" trennt (so PAGENKOPF, Lehrbuch, S. 227) oder ähnliche Abgrenzungen wählt (vgl. dazu die Literaturnachweise unter Anmerkung 69, S. 118 dieser Darstellung). Hier handelt es sich nur um verschiedene Einteilungen und Bezeichnungen der bestehenden kommunalen Aufsichtsmittel, über deren wesensmäßige Einordnung völlige Klarheit und Einstimmigkeit besteht. Die Frage der Einteilung und Bezeichnung im einzelnen ist indes bei dieser Untersuchung nicht von Bedeutung. Entscheidend ist allein die Feststellung, daß die Mitwirkungsrechte auch eine Prüfung der Zweckmäßigkeit ermöglichen und daher von den allgemeinen Aufsichtsmitteln zu trennen sind.

77) Vgl. § 120 bad.-württ. GO, Art. 111 bay. GO, § 92 Verf. Bremerhaven, § 137 hess. GO, § 128 nds. GO, § 107 nwGO, § 120 rhpf. GO, § 122 schlh. GO, § 131 s. GO.

78) Vgl. § 121 bad.-württ. GO, Art. 112 bay. GO, § 93 Verf. Bremerhaven, § 138 hess. GO, § 129 nds. GO, § 108 nwGO, § 121 rhpf. GO, § 123 schlh. GO, § 132 s. GO.

79) Vgl. § 122 bad.-württ. GO, Art. 112 bay. GO, § 94 Verf. Bremerhaven, § 139 hess. GO, § 130 Abs. 1 nds. GO, § 109 Abs. 1 nwGO, § 122 Abs. 1 rhpf. GO, § 124 schlh. GO, § 133 s. GO.

80) Vgl. § 123 bad.-württ. GO, Art. 113 bay. GO, § 95 Verf. Bremerhaven, § 140 hess. GO, § 130 Abs. 2 nds. GO, § 109 Abs. 2 nwGO, § 123 rhpf. GO, § 125 schlh. GO, § 134 s. GO.

gegenüber einer vorgenannten Anordnung der Aufsichtsbehörde, der Finanzsperre⁸¹⁾, der Einsetzung des Staatskommissars⁸²⁾ und der Auflösung des Gemeindeparlaments⁸³⁾. Dieser Katalog einzelner, ihrer Schärfe nach graduell verschiedener und sich steigernder Eingriffsmittel⁸⁴⁾ bildet eine abschließende Regelung der Aufsichtsbefugnisse, die dem Staat nach den Gemeindeordnungen zur Ausübung der Kommunalaufsicht zur Verfügung stehen. Eine Erweiterungsmöglichkeit um neue Kontrollmittel für besonders gelagerte Einzelfälle - wie es nach englischem Recht bei den "default powers" möglich ist - besteht nicht.

81) Vgl. § 126 schlh.GO sowie § 23 des FAG NRW.

82) Vgl. § 124 bad.-württ.GO, Art.114, Abs.1 bay.GO, § 96 Verf.Bremerhaven, § 141 hess.GO, § 131 nds.GO, § 110 nwGO, § 124 rhpf.GO, § 127 schlh.GO, § 135 s.GO.

83) Vgl. Art.114 Abs.2 bay.GO, § 97 Verf. Bremerhaven, § 64 hess.GO, § 61 Abs.1 nds.GO, § 111 nwGO, § 127 rhpf.GO, § 44 schlh.GO, § 27 s.GO.

84) Im übrigen weist der Versuch in der Literatur, die Aufsichtsmittel systematisch zu ordnen, eine Vielzahl von Einteilungsmöglichkeiten auf. So kann man in ordentliche und außerordentliche, gesetzliche und außer-gesetzliche, allgemeine und spezielle, positive und negative, präventive und repressive Aufsichtsmittel trennen. In sachlicher Hinsicht ist eine Unterscheidung bei der Aufteilung der Aufsichtsmittel jedoch nicht gegeben (vgl.BECKER in Hdb. der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.186; MUNTZKE-SCHLEMPF, S.324, Anm.1; ZUHORN, S.64).

Sechster Abschnitt

Erkenntnisse und Ergebnisse der vergleichenden Gegenüberstellung

Das Ergebnis dieser vergleichenden Gegenüberstellung läßt sich in folgenden Erkenntnissen zusammenfassen:

1. Die erste Erkenntnis ist, daß die Organisationsformen der inneren Verwaltung Englands und Deutschlands sich grundlegend unterscheiden.

Während in Deutschland zweierlei Verwaltungen bestehen, d.h. neben der Staatsverwaltung die Selbstverwaltung als selbständige, verwaltungsorganisatorisch und wesensmäßig vom Staat streng geschiedene, eigenverantwortliche kommunale Rechtssphäre anerkannt wird ¹⁾ und sich in diesem Nebeneinander ein Dualismus eines staatlichen und eines kommunalen Verwaltungsbereiches mit eigenen Verwaltungsträgern zeigt, findet sich in England eine in ihrem Wesen einheitliche und gleichartige innere Verwaltung in einer organisatorisch dezentralen Aufteilung auf zwei gegeneinander verselbständigte Verwaltungsträger, der Zentralverwaltung und Lokalverwaltung als einem Miteinander eines zentralen und eines lokalen Verwaltungsbereiches. Etwas der Institution des deutschen Selbstverwaltungsrechts Entsprechendes oder Vergleichbares besteht im englischen Recht nicht. Der Engländer kennt nur die Aufgliederung der inneren Verwaltung in "centralgovernment" und "localgovernment". Dieses Verhältnis ist in der Idee jedoch völlig verschieden von dem deutschen Dualismus Staatsverwaltung - Selbstverwaltung ²⁾.

1) JELLINEK, G., S.630.

2) KROHN, S.134.

"Selfgovernment" bedeutet im unitarischen englischen Verwaltungsaufbau eine als Prinzip verwurzelte Regierungsform, und zwar das demokratische Prinzip der Selbstregierung (Selbstbestimmung) innerhalb eines durch Parlamentsgesetze abgesteckten Aufgabenbereiches.

2. Als zweite Erkenntnis ist hervorzuheben, daß sich die englische Kommune und die deutsche Gemeinde grundlegend - in Struktur und rechtlicher Stellung im Staat - unterscheiden.

Dem Engländer ist die "Gemeinde" im deutschrechtlichen Sinne gänzlich unbekannt. Seine Kommunen - einheitlich von der Verwaltungsgrafschaft hinab bis zum Kirchspiel mit "local authority" bezeichnet - sind schematisch gedachte Verwaltungsträger, die jeweils nur den Rat eines Verwaltungsbezirks bezeichnen, der hoheitliche Funktionen nach genau festgelegter parlamentarischer Ermächtigung wahrnimmt. Eine irgendwie geartete Beziehung zwischen kommunalem Gebiet und dessen Einwohnern als einer rechtlich selbstständigen Wesenheit eines Personenverbandes auf einem bestimmten Gebiet verbindet sich mit dem Begriff "local authority" nicht. - Demgegenüber sind Bevölkerung und Gebiet Grundlage und wesentlicher Bestandteil der deutschen Gemeinde, ist sie ein rechtsfähiger, körperschaftlich strukturierter Selbstverwaltungsverband im Unterbau des Staates zur Führung öffentlicher Verwaltung vermöge eines eigenen, gegenüber der Staatsverwaltung selbstständigen Wirkungskreises (Selbstverwaltung). Die deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände sind Verwaltungseinheiten im Staat mit körperschaftlichem Eigenleben, die englischen "local authorities" rechtsfähige Verwaltungsbezirke auf der Grundlage eines zugewiesenen staatlichen Aufgabenbereichs mit dem Recht des "selfgovernment".

Alles, was die deutsche Gemeinde als Selbstverwaltungs-körperschaft kennzeichnet, so ihre selbständige Stellung

als Gebietskörperschaft mit eigenem Gebiet, eigenem Volk und eigener Hoheitsgewalt sowie einem universellen Aufgabenkreis, gilt für die englische Kommune nicht.

3. Als dritte Erkenntnis ist weiterhin festzustellen, daß der Aufgabenkreis der deutschen Gemeinde gegenüber der englischen Kommune eine gänzlich verschiedene Ausgestaltung nach Inhalt und Umfang aufweist.

Die englische "local authority" kann nur das zur ihrem Wirkungskreis rechnen, was ihr ausdrücklich durch Parlamentsgesetz gestattet oder übertragen ist. - Der Wirkungskreis der deutschen Gemeinde setzt sich demgegenüber einerseits aus einem allseitigen "eigenen" und andererseits einem weisungsabhängigen, zur Durchführung "übertragenen" Aufgabenbereich zusammen. Der wesentliche Unterschied beider Vergleichsländer besteht also darin, daß dem englischen Kommunalrecht ein "eigener" Wirkungskreis der Kommunen unbekannt ist. Den englischen kommunalen Aufgabenbereich kennzeichnet vielmehr das uneingeschränkte Spezialitätsprinzip, während der deutschen Gemeinde die Universalität und Totalität ihres Aufgabenkreises eigen ist.

4. Die vierte Erkenntnis erstreckt sich auf die Feststellung, daß England und Deutschland wesentliche Unterschiede in ihren kommunalen Finanzsystemen und der Durchführung ihres kommunalen Finanzausgleichs zeigen.

Läßt sich zwar noch eine Übereinstimmung dahingehend feststellen, daß in beiden Vergleichsländern die kommunale Einnahmeseite sich in eigene Einkünfte und Finanzaufwendungen aufteilt, weil weder die englischen Kommunen noch die deutschen Gemeinden finanziell autonom sind, ihren Ausgabenbedarf also nicht ausschließlich aus eigenen Steueraufkommen decken können, und ist damit hier wie dort die Problematik eines kommunalen Finanzausgleichs in gleicher Weise gegeben, d.h. die Schaffung eines Systems "der Verteilung

von Berechtigungen und Verpflichtungen an verschiedene Gebietskörperschaften, Einnahmen bestimmter Art zu erheben und Ausgaben für bestimmte Zwecke daraus zu bestreiten" ³⁾, so zeigen sich doch wesentliche Unterschiede, in welcher Höhe sich die kommunale Finanzmasse der englischen "local authorities" und der deutschen Gemeinden aus eigenen Einnahmen oder aus Mitteln zusammensetzt, die der Staat aus seinen Finanzquellen im Staatshaushalt bereitstellt und die nach Maßgabe der jährlichen Regelung im Finanzausgleichsgesetz den Kommunen und Kommunalverbänden als Bestandteile der gemeindlichen Finanzmasse zufließen.

Englands Kommunen müssen ihre eigenen Einkünfte auf die Erträge der "rates" und der "sonstigen Einnahmen" beschränken und sind daneben zum überwiegenden Teil auf Staatszuschüsse angewiesen. Die staatlichen Zuschußmittel bilden daher die Haupteinnahmequelle für die englische Lokalverwaltung. Die deutschen Gemeinden dagegen decken den Großteil ihrer Ausgaben, mitunter alles, aus eigenem Steueraufkommen. Aufgabe der Finanzzuweisungen ist es hier lediglich, als Spitzenausgleich für solche Gemeinden und Gemeindeverbände zu dienen, die aus eigener Steuerkraft eine hinreichende Finanzausstattung zur Deckung ihres Ausgabebedarfs nicht erreichen können.

Es ist bei der vorliegenden Untersuchung für das Verständnis des Systems der Finanzsperre von großer Wichtigkeit festzustellen, daß der überwiegende Teil der Einnahmen der englischen Kommunen Staatszuschüssen entstammt, ja eine umfassende Zuschußgewährung der Zentralverwaltung auf allen Verwaltungsgebieten erst eine finanziell gesicherte Aufgabenwahrnehmung der Lokalverwaltung ermöglicht.

3) Zum Begriff des Finanzausgleichs vgl. PAGENKOPF, Lehrbuch, S.178.

5. Die fünfte Erkenntnis schließlich ist, daß die Kommunal-
aufsicht in England und Deutschland in Organisation und
Ausgestaltung grundlegend voneinander abweicht.

Die englische Aufsicht geht in ihrer Zielsetzung auf die
Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit der Lokalverwaltung,
wobei letzteres zur Erreichung einer einheitlichen und um-
fassenden Verwirklichung der staatlicherseits eingeschlage-
nen Verwaltungspolitik eine stärkere Betonung erfährt. Da
jedoch die bestehenden direkten Aufsichtsmittel - abgese-
hen von Eingriffsrechten bei Pflichtverletzungen - dem
Staat lediglich eine Beobachtung der Kommunen ermöglichen,
um Informationen über den Gang der lokalen Verwaltungstä-
tigkeit zu erlangen, die Zentralverwaltung im übrigen keine
Weisungsbefugnis gegenüber der Lokalverwaltung besitzt, hat
sich in der englischen Kommunalaufsicht ein System indirek-
ter Zwangsmöglichkeiten mittels der staatlichen Finanzlei-
stungen entwickelt, dessen wesentlichste Institution die
Finanzsperre ist. Dabei ist in organisatorischer Hinsicht
für die Handhabung dieser Einrichtung entscheidend, daß
die Ministerien sowohl Aufsichtsbehörden als auch zustän-
dig für die Durchführung des Finanzausgleichs sind. Als
Aufsichtsbehörden halten sie zugleich die Gelder für den
Finanzausgleich in ihren Händen und können damit einen wir-
kungsvollen indirekten Einfluß auf die Kommunalverwaltung
gewinnen.

In Deutschland dagegen ist die Kommunalaufsicht auf eine
bloße Rechtskontrolle der Gemeinden und Gemeindeverbände
ausgerichtet. Sie wird wahrgenommen von einem durchlaufen-
den Instanzenzug unterer bis oberster Aufsichtsbehörden,
denen eine Reihe graduell sich abstufender Eingriffsrechte
zur Ahndung von Gesetzesverstößen zur Verfügung steht.

Die englische Kommunalaufsicht findet damit in der
deutschen keine Parallele. Sie deckt sich nicht mit der
"allgemeinen Kommunalaufsicht", weil sie nicht auf die

Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt bleibt. (Sie läßt sich aber auch nicht der "Fachaufsicht" gleichsetzen, weil sie keine Weisungsbefugnis gegenüber nachgeordneten Behörden darstellt). Vor allem aber unterscheidet die englische Kommunalaufsicht von der deutschen grundlegend die indirekte Einflußnahme mittels der Finanzzuweisungen.

Der Unterschied liegt damit sowohl in der Zielsetzung, der organisatorischen Ausgestaltung, der Verschiedenheit der einzelnen Kontrollmöglichkeiten sowie der Art und Weise der Handhabung der Mittel.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß weder die Organisation der hoheitlichen Verwaltung noch die Stellung der kommunalen Verwaltungsträger im Staat, noch die Ausgestaltung des kommunalen Aufgabenbereiches, noch das kommunale Finanzsystem, noch die Kommunalaufsicht in England und Deutschland miteinander vergleichbar sind, vielmehr grundlegende Unterschiede und Abweichungen aufweisen.

Legt man die gewonnenen Erkenntnisse aus dieser vergleichenden Gegenüberstellung zugrunde, so ergibt sich aus dem Dargelegten, daß das Aufsichtsmittel der Finanzsperre eine spezifisch englischen Verhältnissen entsprechende Institution ist, die alleine aus den in England gegebenen rechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Voraussetzungen ihre Funktion als Aufsichtsmittel, ihre praktische Durchführbarkeit und ihre besondere Wirksamkeit erhält. Ursächlich ist dabei die allgemeine Ausrichtung der englischen Kommunalaufsicht auf eine umfassende Zweckmäßigkeitskontrolle einerseits sowie die praktische Handhabung der Kontrolle mangels direkter Eingriffsmöglichkeiten mittels indirekter Einflußnahme andererseits. Mitbestimmend für diese auch auf eine umfassende Zweckmäßigkeitsprüfung ausgerichtete Kommunalaufsicht ist die Tatsache, daß die Organisation der inneren Verwaltung Englands einen verselbständigten kommunalen Verwaltungsbereich (i.S.d. deutschen Selbstverwaltung) nicht kennt, vielmehr nur eine einheitli-

che und wesensgleiche Staatsverwaltung unter Aufgliederung auf die Zentral- und Lokalverwaltung gegeben ist und die Stellung der Kommunen nur die schematisch gedachter Verwaltungseinheiten zur Durchführung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben mit dem Recht weisungsfreier Selbstregierung ist. Von ausschlaggebender Bedeutung ist zudem die unzureichende Finanzausstattung der "local authorities" und ihre weitgehende Abhängigkeit infolgedessen von staatlichen Zuschüssen sowie schließlich der Umstand, daß die Zentralbehörden zuständig für die Durchführung des Finanzausgleichs sowie zugleich Aufsichtsorgane sind und daß es nach der englischen Rechtsauffassung als billigenswert, ja sogar erforderlich angesehen wird, daß die Ministerien die zweckdienliche Anwendung dieser staatlichen Gelder überwachen und sie für eine allgemeine indirekte Aufsichtstätigkeit nutzen. Daher kann, sofern die Verwendung der Staatszuschüsse übermäßig und unvernünftig erfolgt, ihre Kürzung, Sperrung oder Streichung vorgenommen werden. Diese Möglichkeit sichert den Zentralbehörden eine bedeutende indirekte Einflußnahme auf den Gang der Lokalverwaltung.

Zusammenfassend läßt sich damit sagen:

Daß in England die Finanzsperre als kommunales Aufsichtsmittel erfolgswirksam gehandhabt werden kann, ist zu erklären aus der Organisation der inneren Verwaltung, steht im Zusammenhang mit der Stellung der englischen Kommunen im Gesamtgebäude der Exekutive und der Zuordnung öffentlicher Befugnisse auf die einzelnen Verwaltungsträger, wird bedingt durch die Verteilung öffentlicher Einnahmequellen und die Regelung und Handhabung des kommunalen Finanzausgleichs und liegt ursächlich begründet in der Organisation und Ausgestaltung der Kommunalaufsicht.

Allein auf dem Unterbau englischer Verwaltungsorganisation und unter Berücksichtigung englischer Verwaltungsgrundsätze ist die Finanzsperre praktikabel, nur auf Grund

der in England gegebenen rechtlichen Voraussetzungen kann sie eine erfolgswirksame Handhabung finden. Sie bildet das Ergebnis einer nunmehr über 100 Jahre währenden Entwicklung englischer Verwaltungsgeschichte und -praxis und hier vor allem der Herausbildung, Erweiterung und Verfeinerung des Systems der staatlichen Finanzzuschüsse.

Was daher die Übertragung der Finanzsperre ins deutsche Recht betrifft, so hat die vergleichende Gegenüberstellung der beiden Vergleichsländer verdeutlicht, daß die Voraussetzungen für diese Institution, wie sie in England in rechtlicher und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht bestehen, in Deutschland nicht gegeben sind: So weist die Gliederung der hoheitlichen Verwaltung einen gegenüber der Staatsverwaltung verselbständigten Selbstverwaltungsbereich auf; die Stellung der Gemeinden ist die selbständiger, körperschaftlich strukturierter Verbände innerhalb des Staates mit einem allseitigen Wirkungskreis; es ist ihnen das Recht der Erschließung eigener Steuerquellen zuerkannt (Finanzhoheit); die Mittel, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach der Regelung der jährlichen Finanzausgleichsgesetze zufließen, bilden einen gemeindeeigenen, gesetzlich festgelegten, von den Gesamteinnahmen des Staates abgezweigten und für die Gemeindefinanzmasse bereitgestellten Anteil an dem kommunalen Einnahmenvolumen, und sie dienen lediglich einem Spitzenausgleich für steuer-schwache Kommunen; die Kommunalaufsicht schließlich ist auf eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt. Ähnlichkeiten oder gar engere Verbindungen zwischen beiden Vergleichsländern bestehen in den dargelegten Rechtsgebieten nicht; nicht einmal verwandte Merkmale lassen sich in den Grundlinien englischen und deutschen Verwaltungsrechts finden. Das aber bedeutet, daß die Finanzsperre in der gleichen Form wie in England angesichts der geschilderten Abweichungen und Besonderheiten englischer und deutscher

Rechtsverhältnisse nicht praktikabel ist. Ihr fehlen die für eine Funktion grundlegenden rechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Voraussetzungen.

Siebenter Abschnitt

Die Idee der Finanzsperre nach englischem Vorbild in abgewandelter deutschrechtlicher Ausgestaltung als allgemeines Aufsichtsmittel

Wenn damit auch klargestellt ist, daß wegen der dargelegten Unterschiede die Finanzsperre nicht in der gleichen Form in Deutschland Anwendung finden kann wie in England, so bleibt jedoch die Frage, ob sie nicht dennoch - wie nach § 126 schlh.GO, § 65 schlh.LKrO und § 23 FAG NRW beabsichtigt - als Kontrollmittel der allgemeinen Kommunalaufsicht eingereiht werden kann, d.h. ob sie, gleichsam nur der Idee nach übertragen, in abgewandelter Form, deutschrechtlichen Verhältnissen angepaßt, als allgemeines Aufsichtsmittel möglich ist.

Eine solche Möglichkeit wirft folgende Fragen auf:

- a) Ist der Kreis der allgemeinen Aufsichtsmittel nach den geltenden Gemeindeverfassungen einer Erweiterung um ein neues Mittel fähig? (§23)
- b) Besteht angesichts der jetzigen Regelung ein Erfordernis der Einführung eines neuen Aufsichtsmittels, d.h. ist der Katalog der bestehenden Eingriffsrechte ergänzungsbedürftig? (§24)
- c) Ist die Finanzsperre angesichts ihrer zweckentfremdeten Umwandlung von einem indirekten Einflußmittel englischer Prägung zu einem repressiven direkten Aufsichtsmittel deutscher Art für die allgemeine Kommunalaufsicht zweckmäßig, d.h. kann sie als Eingriffsmittel Wirksamkeit erlangen und steht sie im Hinblick auf den angestrebten Erfolg in einer richtigen Verhältnismäßigkeit? (§ 25).

23 Ergänzungsfähigkeit der deutschen Kommunalaufsicht?

Was die erste Frage, die Ergänzungsfähigkeit der Kommunalaufsicht um ein neues Mittel, betrifft, so ist vorab festzustellen, daß die Einführung der Finanzsperre in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen keine Veränderung des Inhalts der Kommunalaufsicht bedeutet, sondern nur eine Erweiterung derselben um ein neues Mittel darstellt ¹⁾. Bezüglich der Möglichkeit, die allgemeine Kommunalaufsicht um ein neues Mittel zu erweitern, kann aber nicht gesagt werden, daß der Kreis der bestehenden Aufsichtsmittel so endgültig und abschließend ist, daß einer Ausdehnung um ein weiteres Mittel bei bestehendem Erfordernis und unter Beibehaltung des sachlichen Inhalts der Aufsicht durchschlagende Bedenken entgegenstehen könnten. Erweiterungs-fähig ist der Kreis der geltenden Kontrollmittel damit schon; dies ist nur - und damit leitet das Problem zu der weiteren Frage über - vor allem danach zu beurteilen, ob es einer solchen Ergänzung bedarf, d.h. ob unter den gegenwärtigen Umständen eine Erweiterung der bestehenden Aufsichtsmittel um ein weiteres erforderlich ist.

Gerade bei der Frage der Anzahl der Kontrollmittel, die von ausschlaggebender Bedeutung für das Verhältnis Staat - Gemeinden, für die Art der Einflußnahme des Staates auf die Gemeinden sind, können und dürfen Neuerungen nur am Maßstab der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit gemessen werden. Ohne diese beiden Vorbedingungen der Erforderlichkeit und der Brauchbarkeit kann eine Neueinführung keine Berechtigung erfahren ²⁾.

1) BÖHME in "Der Städtetag" 1948, S.44, unter Bezugnahme auf die Beratungen zum Weinheimer Entwurf einer Gemeindeordnung.

2) Das würde sich schon aus Gründen einer allseits anzustrebenden Verwaltungsvereinfachung verbieten.

§ 24 Ergänzungsbedürftigkeit der geltenden deutschen
Aufsichtsmittel?

Stellt man die Frage nach der Notwendigkeit der Einführung eines neuen Kontrollmittels und unterzieht deshalb die Kommunalaufsicht nach den geltenden Gemeindeverfassungen einer Prüfung hinsichtlich ihrer Ergänzungsbedürftigkeit, so zeigt sich, daß der Kreis der Aufsichtsmittel einen seiner Schärfe nach stufenförmig anwachsenden Katalog von Eingriffsrechten umfaßt, die den Aufsichtsbehörden eine gesetzliche Handhabe bieten, Gesetzesverstößen der Gemeinden entgegenzutreten. Der Kreis der bestehenden Aufsichtsmittel zeigt nach allen Gemeindeordnungen jedoch insofern eine umfassende und abschließende Regelung, als allen Formen von Gesetzesverletzungen seitens der Aufsichtsbehörden begegnet werden kann. Es ist kein Fall eines Gesetzesverstößen denkbar, der nicht mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel beseitigt werden könnte. Als "ultima ratio" bleibt sogar die Kommissarbestellung als immerhin zeitliche Ausschaltung der kommunalen Verwaltungsorgane.

Von einer Unvollständigkeit und damit Ergänzungsbedürftigkeit der allgemeinen Kommunalaufsicht nach deutschem Recht kann daher nicht gesprochen werden. Unter diesen Umständen ist auch das Erfordernis einer Erweiterung der Aufsicht um ein neues Mittel zu verneinen.

§ 25 Zweckmäßigkeit (Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit) der
Finanzsperre?

Die Fragestellung läßt sich jedoch dahingehend verschieben, ob die Einführung der Finanzsperre trotz einer eigentlich nicht bestehenden Ergänzungsbedürftigkeit nicht unter dem Gesichtspunkt einer besseren Praktikabilität gegenüber anderen Aufsichtsmitteln Berechtigung finden könnte, weil sie zweckmäßiger ist als jene. Aus Gründen der Verwaltungs-

vereinfachung wäre eine solche Maßnahme vertretbar.

Zu denken wäre in diesem Zusammenhang an die Tatsache, daß wegen des stets zunehmenden Umfanges der kommunalen Verwaltungsaufgaben der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände ständig im Wachsen begriffen ist, die Höhe des Einnahmevervolumens jedoch zumeist mit der des Ausgabevolumens nicht Schritt halten kann, wodurch notwendigerweise eine vermehrte Bereitstellung der für den gemeindlichen Aufgabenbereich erforderlichen Mittel im Wege der jährlichen Finanzausgleichsregelung erfolgt, und daß mit dieser sich neu einstellenden Situation im Verhältnis Staat - Gemeinden auch die Einführung eines - dieser Situation angepaßten - Aufsichtsmittels geboten sein könnte.

Eine solche Frage aber, ob die Finanzsperre gegenüber anderen Aufsichtsmitteln eine Verbesserung im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung darstellt, macht zunächst einmal die Prüfung erforderlich, ob der Finanzsperre grundsätzlich gesehen eine Zweckmäßigkeit als Aufsichtsmittel zugesprochen werden kann. Das wiederum beantwortet sich im einzelnen aus der Untersuchung, ob die Finanzsperre als Eingriffsmittel Wirksamkeit erlangen kann und ob sie hinsichtlich des von ihr angestrebten Erfolges, der Korrektur von Rechtsverletzungen durch Gemeindeorgane, von richtiger Verhältnismäßigkeit ist.

Was die Frage der Wirksamkeit der Finanzsperre angeht, so bestehen deshalb erhebliche Bedenken, weil Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland nur in sehr geringem Umfange erfolgen. Wenn die besondere Wirksamkeit der Finanzsperre in England - und hier zeigt sich das besondere Kriterium für ihre Entwicklung in der englischen Verwaltungspraxis - darin begründet liegt, daß die Kommunen insgesamt den Hauptanteil ihrer Einnahmen aus Staatszuschüssen decken, sie also in einem erheblichen Maße von staatlicher Bezuschussung abhängig sind, so ist diese Situation in Deutschland - wie dargelegt - grundlegend

anders. Hier dienen die Beträge, die der Staat nach Maßgabe der Regelung in den Finanzausgleichsgesetzen an die kommunalen Verwaltungsträger als Bestandteile der Gemeindefinanzmasse ausschüttet, nur als Spitzenausgleich. Der Anteil dieser Mittel an den Gesamteinnahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung macht einen mehr oder minder geringen Prozentsatz aus. Es kann mitunter sogar sein, daß eine Gemeinde nichts erhält, wenn die eigenen Steuereinkommen zur Deckung des notwendigen Bedarfs ausreichen. Gegenüber den deutschen Gemeinden kann deshalb die Finanzsperre nur geringe oder gar keine Auswirkungen haben. Sie könnte naturgemäß wirksam und empfindlich nur solche Gemeinden treffen, die - wie in England - den Großteil ihrer Einnahmen zugewiesen erhalten und bei denen sich eine Kürzung, Sperrung oder Streichung dieser Mittel auf den Gesamthaushalt spürbar bemerkbar macht. Für die Frage der Wirksamkeit eines Aufsichtsmittels - und hier mit besonderen Blick auf eine Neueinführung - ist es jedoch entscheidend, daß es der Aufsichtsbehörde eine wirkungsvolle Handhabe gibt, gegen Gesetzesverstöße der Gemeinden vorzugehen. Das aber kann nur gewährleistet sein, wenn eine tatsächliche Durchführung der Finanzsperre auch von einschneidender und damit erfolgsversprechender Wirkung hinsichtlich des angestrebten Erfolges ist. Das ist indes nach den in Deutschland bestehenden Verhältnissen im Gegensatz zu England nicht der Fall.

Es kann unter den dargelegten Umständen der Finanzsperre somit nur ein sehr geringes Maß an Wirksamkeit zugesprochen werden. Ihre mangelnde Wirksamkeit macht sie daher unzulässig. Eine Übernahme ins deutsche Kommunalrecht, eine Einführung als repressives Eingriffsmittel der allgemeinen Aufsicht ist deshalb abzulehnen.

Dieses Ergebnis stützt eine weitere Überlegung, die auf die Frage der richtigen Verhältnismäßigkeit der Finanzsperre im Hinblick auf den angestrebten Erfolg als re-

pressive Aufsichtsmittel abstellt.

Hier bestehen starke Bedenken, daß die Finanzsperre bei einer praktischen Anwendung in unverhältnismäßiger Beziehung zu ihrem beabsichtigten Erfolg nicht zu einer Beseitigung der Rechtsverletzung führt, vielmehr dafür in ihren Auswirkungen den Gemeindewohner - als Unbeteiligten - trifft. Soll einem Gesetzesverstoß eines Gemeindeorgans entgegengetreten werden, dann heißt es gleichsam, das Übel an der falschen Stelle zu fassen, der Gemeinde notwendige Gelder zu entziehen und damit die Einwohner zu den eigentlich und einzig Betroffenen zu machen. Eine solche Sperrmaßnahme bietet auch nicht annähernd die Gewähr dafür, daß die verantwortlichen Gemeindeorgane zu einer Korrektur der Rechtsverletzung veranlaßt werden. Diese könnten vielmehr weiterhin den betreffenden Gesetzesverstoß aufrechterhalten. Sinn und Zweck eines kommunalen Aufsichtsmittels kann es aber nur sein, der Rechtsverletzung unmittelbar zu begegnen und nicht die Gemeindewohner mit den Folgen einer Aufsichtsmaßnahme zu belasten. Angestrebter Erfolg und angewandtes Mittel müssen in einer richtigen Beziehung zueinander stehen. Ein Kontrollmittel muß seiner Konstruktion nach so gestaltet sein, daß es in seiner Zielrichtung den Gesetzesverstoß erfaßt, nicht aber einen Nichtverantwortlichen trifft und in Mitleidenschaft zieht. Eine solche Fehlwirkung der Finanzsperre in ihrer Zielrichtung würde darin besonderem Maße ins Gewicht fallen, wenn das Gemeindeorgan, das für die Rechtsverletzung verantwortlich ist, auf seiner gesetzwidrigen Auffassung beharrt. Hier könnte eine Sperrung, Kürzung oder Streichung von Zuweisungen vorübergehend zu einer Störung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Gemeinde führen und damit zu einer Beeinträchtigung der Verwaltung schlechthin. Selbst wenn die Finanzsperre die "ultima ratio" sein sollte, ließe es sich nicht vermeiden, daß die Einwohner, nicht aber die verantwortlichen Gemeindeorgane, die eigent-

lich Betroffenen wären. Für eine Behebung von Gesetzesverstößen bieten die anderen Aufsichtsmittel unmittelbare, zweckdienlichere und vor allem erfolversprechendere Möglichkeiten. Das aber kann bei einer praktischen Durchführung der Finanzsperre nicht gesagt werden.

Die Finanzsperre ist daher wegen ihrer Verhältnislosigkeit als repressives Aufsichtsmittel unzweckmäßig und somit der Konstruktion nach verfehlt ³⁾.

(Es mag an dieser Stelle nicht uninteressant sein, darauf hinzuweisen, daß auch nach englischer Aufsicht die Finanzsperre als direktes repressives Kontrollmittel nicht geeignet sein könnte, weil sie in dieser Form gleichfalls unzweckmäßig, d.h. unverhältnismäßig, wäre. Das soll folgendes Beispiel verdeutlichen: Gerät eine Kommune in "default" (vgl. S.102, 103 dieser Bearbeitung), dann läßt sich diese Pflichtversäumnis nicht dadurch beheben, daß man der Kommune die erforderlichen Gelder für die betreffende Verwaltungsangelegenheit sperrt, kürzt oder streicht, sondern es kann erfolversprechend nur sein, sie mit Hilfe eines gerichtlichen Leistungsbefehls zu der erwünschten Aufgabewahrnehmung zu zwingen, gegebenenfalls eine Ersatzvornahme anzuordnen oder ihr die Kompetenz auf Zeit oder Dauer zu entziehen. Eine Sperrung, Kürzung oder Streichung der Finanzmittel wäre in diesem Fall völlig verfehlt, ja hätte genau das Gegenteil zur Folge, denn der Kommune würden - statt sie zur Pflichterfüllung zu bewegen - die notwendigen Mittel für eine ordnungsgemäße Durchführung entzogen.

3) BECKER in Hdb. der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.172; BÖHME in "Der Städtetag" 1948, S.44; LAUX, Diss., S.213; vgl. auch die diesbezüglichen Bedenken bei den Beratungen zur Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein (so vor allem Ausschußprotokoll über die Sitzung des Landesausschusses für innere Verwaltung vom 6.12.1949, S.7, zu § 116 des Entwurfs einer schlh.GO (Landtagsvorlage Nr.273/3, Wortprotokoll der 27.Tagung am 28./29.11.1949, S.176)).

Eine allein wirksame Funktion und sinnvolle Begründung kann der Institution der Finanzsperre nur hinsichtlich einer indirekten Einflußnahme auf die Lokalverwaltung zur Sicherstellung einer zweckmäßigen Anwendung staatlicher Zuschüsse gegeben werden. Nur bei der Möglichkeit eines so gearteten indirekten Kontrollsystems im allgemeinen und unter der besonderen Voraussetzung, daß eine zweckentsprechende Ausnutzung von staatlichen Finanzmitteln nicht erfolgt, rechtfertigt es sich, die betreffenden Gelder einzubehalten oder zu kürzen. Eine solche Ausrichtung der staatlichen Aufsichtstätigkeit entspricht jedoch allein englischen Verhältnissen und ist nur der englischen, nicht auch der deutschen Kommunalaufsicht eigen. Es ist aber ein wesentlicher Unterschied, ob die Finanzsperre dazu benutzt wird, in indirekter Form durch Überwachung einer zweckmäßigen und sachdienlichen Verwendung der Staatszuschüsse eine Einflußnahme auf die kommunale Verwaltungstätigkeit zu ermöglichen oder aber als repressives Aufsichtsmittel bei Gesetzesverstößen zu dienen und dabei die erforderlichen Mittel für eine ordnungsgemäße Durchführung der Lokalverwaltung zu sperren. In dieser letzten Form ist sie unzweckmäßig, in England gleichermaßen wie in Deutschland, weil der erstrebte Erfolg und das angewandte Mittel außer Verhältnis stehen, wobei es in England wegen der detaillierten Bezuschussung der vereinzelter Verwaltungszweige zur Beeinträchtigung eben dieses Verwaltungszweiges käme, in Deutschland dagegen bei der eigenständigeren und beweglicheren Finanzwirtschaft der Gemeinden zwar weniger ein bestimmter Verwaltungszweig, wohl aber die Gemeindefinanzwirtschaft insgesamt gesehen betroffen würde.)

Zusammenfassend läßt sich damit sagen, daß die Finanzsperre als unzweckmäßig angesehen werden muß, weil ihr einerseits die notwendige Wirksamkeit und Durchschlagskraft fehlt und sie als repressives Aufsichtsmittel zur Korrektur von Gesetzesverstößen der Gemeindeorgane andererseits

wegen ihrer unverhältnismäßigen Wirkung auf die Gemeindeglieder verfehlt ist. Unter diesen Gesichtspunkten einer bereits mangelnden grundsätzlichen Zweckmäßigkeit können daher auch Erwägungen einer besseren Praktikabilität, einer Verwaltungsvereinfachung gegenüber anderen bestehenden Aufsichtsmitteln auf keinen Fall in Betracht kommen.

§ 26 Finanzsperre und lebensfähige kommunale Selbstverwaltung

Eine weitere Tatsache verdient Beachtung und spricht gegen die Finanzsperre als kommunales Aufsichtsmittel. Sie bezieht sich auf die Bedeutung der finanziellen Grundlage der Gemeinden und Gemeindeverbände - verfassungsrechtliche Fragen sollen hier vorerst noch ausgeklammert werden - für die praktische Verwirklichung einer lebensfähigen Selbstverwaltung. Unterzieht man die Stellung der kommunalen Selbstverwaltung einer grundlegenden Betrachtung gegenüber der Staatsverwaltung, so läßt sich sagen, daß eine lebensfähige Selbstverwaltung ohne eine hinreichende finanzielle Grundlage nicht denkbar ist. Es gehört zu den elementaren Wesensvoraussetzungen der Selbstverwaltung, daß ihr eine ausreichende Finanzausstattung zur eigenverantwortlichen Disposition zugesichert ist. Eine echte und wahre Selbstverwaltung kann es dann nicht mehr geben, wenn die Selbstverwaltungskörperschaften in die finanzielle Abhängigkeit des Staates geraten, wenn eine genügende Sicherstellung der lebensnotwendigen Finanzmittel zur selbstverantwortlichen Verwendung nicht mehr gewährleistet ist, sondern die Verfügung über die Gelder von der Entscheidung staatlicher Organe abhängig gemacht wird. Dann nämlich wäre keine Selbstverwaltung, sondern eben Lokalverwaltung nach englischem Muster gegeben.

Gerade die Frage der gemeindlichen Finanzen hat in heutiger Zeit angesichts des steigenden Anteils derjenigen Mittel, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden alljährlich

zugewiesen werden, vermehrte Zweifel an einer echten Verwirklichung der Idee der kommunalen Selbstverwaltung aufkommen lassen und ist zum Kernproblem der Bemühungen um eine Wahrung wirklicher Selbstverwaltungstätigkeit geworden.

Angesichts dieser bestehenden Situation einer scheinbar fragwürdig gewordenen Selbstverwaltung ⁴⁾ und dem damit verbundenen Bestreben, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und ihr gerade durch einen weitgehend gerechten und ausreichenden Finanzausgleich eine bestmögliche Leistungs- und Lebensfähigkeit zu erhalten, muß es als unzweckmäßig, ja verfehlt angesehen werden, an eben diesem kritischen Punkt der Selbstverwaltung, den Finanzen, ein - wenn auch auf die Rechtskontrolle beschränktes - neues Aufsichtsmit-
tel einzuführen. Es erscheint geradezu widersprüchlich, einerseits mit Hilfe eines hinreichenden kommunalen Finanzausgleichs den Gemeinden eine Sicherstellung der für ihren Aufgabenbereich erforderlichen Finanzmittel ermöglichen zu wollen und dadurch der Gewährleistung einer echten und wirklichen kommunalen Selbstverwaltung zu genügen, andererseits aber zugleich die ergänzenden Beträge der jährlichen Zuweisungen mit einer Sperrmöglichkeit zu koppeln, so den Finanzausgleich insgesamt und damit letztlich die Selbstverwaltung mit dem Vorbehalt einer Entziehung finanzieller Mittel zu belasten und dadurch die Verwirklichung echter Selbstverwaltung wieder infrage zu stellen. Eine solche Neuorientierung des historisch gewachsenen deutschen Aufsichtssystems im Sinne englischer Kommunalaufsichtspraxis kann allenfalls geeignet sein, die Zweifel an einer selbst-

4). Abgesehen von der Frage der Finanzen werden heute im Schrifttum auch im übrigen vermehrte Bedenken gegen eine wahre kommunale Selbstverwaltung angemeldet und ihre echte Verwirklichung infolge eines fortschreitenden soziologischen, wirtschaftlichen und politischen Strukturwandels infrage gestellt (WEBER, S.19 ff., S.61ff.;vgl. auch FORSTHOFF, Lehrbuch, S.418 ff.; PETERS, Lehrbuch S.285 ff.; SCHMIDT-BRÜCKEN in DöV 1951, S.565 ff.).

verantwortlichen Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu verstärken, sie kann aber nicht in Einklang gebracht werden mit dem Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Im Gegenteil, sie widerläuft der gemeindlichen Selbständigkeit und Freiheit. Sinn und Zweck der deutschen allgemeinen Kommunalaufsicht ist es nur, Gesetzesverstößen entgegenzutreten. Das aber kann nicht auf dem Umweg über eine Beeinträchtigung der finanziellen Grundlagen der Gemeinden und Gemeindeverbände geschehen. Diese Mittel zur Sicherung einer echten Selbstverwaltung müssen unangetastet bleiben und dürfen nicht dazu benutzt werden, einen finanziellen Druck auf die Kommunen und Kommunalverbände auszuüben.

Darüber hinaus widerspricht eine solche Verbindung von Finanzwesen und Aufsichtswesen, eine Durchführung kommunaler Aufsichtstätigkeit in Form einer Finanzaufsicht, eine Verwendung von Mitteln aus dem Finanzausgleich zur Ermöglichung staatlicher Einflußnahme auf die kommunale Verwaltungstätigkeit, den historisch gewachsenen Vorstellungen vom Begriff der deutschen Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht. In dieser Form würden sich Sperrungen, Kürzungen oder Streichungen von Finanzzuweisungen - die nach der Verabschiedung im Finanzausgleichsgesetz gemeindeeigene Mittel sind und auf die die Gemeinden und Gemeindeverbände einen Rechtsanspruch haben - als finanzielle Repressalien ⁵⁾ darstellen und unter Umständen sogar die Gefahr der

5) In ähnlicher Weise wurde die Finanzsperre bei ihrer Aufnahme in das nwFAG 1947 als "finanzielle Sanktion wegen groben kommunalen Ungehorsams" bezeichnet; (vgl. dazu die Erklärung des damaligen nordrhein-westfälischen Finanzministers zur Erläuterung und Befürwortung der Finanzsperre in der Regierungsvorlage zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz für das Haushaltsjahr 1947 in der 1. Lesung vom 1.2.1948, StB von der 34. Sitzung, Landtag NRW, I. Wahlperiode, 24.-25. Sitzung, S. 154.)

Durchsetzung von Zweckmäßigkeitserwägungen der Aufsichtsbehörden - vergleichbar dem englischen Vorbild - mit sich bringen. Die Bereitstellung von Mitteln für den gemeindlichen Aufgabenbereich im Staatshaushalt alljährlich und die Zuweisung dieser Beträge zur Gemeindefinanzmasse hat in Deutschland jedoch, entgegen den Verhältnissen in England, ausschließlich finanzwirtschaftliche Bedeutung ⁶⁾.

Als Ergebnis des ersten Hauptteils dieser Untersuchung läßt sich damit feststellen, daß die Finanzsperre ihrer Konstruktion nach für das deutsche Kommunalrecht als Aufsichtsmittel ungeeignet ist. Ihr muß die erforderliche Geeignetheit abgesprochen werden, weil sie unzweckmäßig für die deutschen Verhältnisse ist. Diese ihre Unzweckmäßigkeit ergibt sich aus ihrer mangelnden Wirksamkeit in Anbetracht der Finanzlage der deutschen Kommunen und ihrer Unverhältnismäßigkeit im Hinblick auf den erzielten Erfolg ihrer praktischen Anwendung. Es ist angesichts der Organisation der hoheitlichen Verwaltung Deutschlands, seiner Verwaltungsgliederung, der Stellung der Selbstverwaltungskörperschaften im Staat, der Verteilung der hoheitlichen Funktionen, der bestehenden kommunalen Finanzsituation sowie angesichts der geltenden Regelung der Kom-

6) Vgl. dazu auch die Ausführungen bei GALETTE, Diss., S. 268. - Der Finanzausgleich berührt zwar - wie PAGENKOPF, Lehrbuch S. 179 ausführt - neben finanzwirtschaftlichen und finanzrechtlichen Fragen auch solche des Staatsrechtes, des Verwaltungsrechtes und der Politik, eine Dienstbarmachung von Mitteln aus dem Finanzausgleich zum Zwecke der Kommunalaufsicht ist nach deutschem Gemeinderecht jedoch unbekannt.

munalaufsicht nicht möglich, der Idee des englischen Staatsaufsichtsmittels der Finanzsperre in Deutschland eine geeignete und brauchbare Form zu geben ⁷⁾.

7) Wenn PAGENKOPF, Lehrbuch, S.231, betont, daß die Finanzsperre nach dem Aufbau des englischen Finanzsystems ein sehr wirksames Mittel ist, so bedarf diese Feststellung einer ergänzenden Erweiterung dahingehend, daß nicht nur der Aufbau des englischen Finanzsystems allein entscheidende Vorbedingung für eine Anwendung und wirksame Handhabung der Finanzsperre in England ist, sondern daß die gesamte Organisation der inneren Verwaltung, die Stellung der Kommunen im Staat, die Art der Zuordnung der Aufgaben auf die zentralen und lokalen Verwaltungsträger sowie die Form der Kommunalaufsicht Englands (kein direktes Weisungsrecht des Staates gegenüber seinen Kommunen) als wesentlich mitentscheidende und unabdingbare Voraussetzungen in Betracht gezogen werden müssen.

Z w e i t e r T e i l

Die Verfassungsmäßigkeit der Finanzsperre

Ein weiteres Bedenken gegen die Übernahme der Finanzsperre als allgemeines Aufsichtsmittel ins deutsche Kommunalrecht besteht hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit verfassungsmäßigen Grundsätzen.

Mögliche Einwände könnten sich aus der Feststellung ableiten lassen, daß eine Anwendung der Finanzsperre als eines einschneidenden Aufsichtsmittels gleichbedeutend mit einem Entzug eines Teiles der finanziellen Grundlagen des betroffenen Selbstverwaltungskörpers ist. In einer solchen Maßnahme könnte eine Beeinträchtigung der Leistungs- und Lebensfähigkeit der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes, eine Bedrohung des Selbstverwaltungsrechtes und damit ein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung begründet liegen.

27 Eine ausreichende Finanzausstattung als Grundlage eigenverantwortlicher Selbstverwaltung

Ausgangspunkt für die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Finanzsperre ist die Feststellung, daß Grundvoraussetzung einer wirkungsvollen, lebensfähigen und eigenverantwortlichen Selbstverwaltung eine hinreichende Finanzausstattung der Selbstverwaltungskörperschaften ist. Es besteht in Literatur und Rechtsprechung Klarheit darüber, daß nur auf der Grundlage einer ausreichenden Sicherstellung der erforderlichen Finanzmittel eine substanzhafte Selbstverwaltung ermöglicht werden kann ¹⁾. Die Ver-

1) Vgl. BECKER in Hdb. der komm.Wiss.und Praxis,Bd.I,S.148, 149; GROSS in DVBl. 1955, S.119; KOLLMANN in DöV 1951, S.149; KÖTTGEN in "Die Selbstverwaltung" 1949, S.348; Fortsetzg.siehe auf S.148)

wirklichung wahrer Selbstverwaltung und die genügende Sicherung der gemeindlichen Finanzausstattung stehen daher in unmittelbarem, unabdingbarem Zusammenhang. Ohne Finanzen kann die kommunale Selbstverwaltung nicht lebensfähig sein und ist dem Zusammenbruch preisgegeben.

Es ist daher eine immer wieder mit besonders nachdrücklicher Betonung herausgestellte Forderung, die kommunale Selbstverwaltung nicht dadurch innerlich auszuhöhlen und infrage zu stellen, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden die lebensnotwendige Finanzausstattung nicht gesichert oder sie durch finanzpolitische Maßnahmen ihrer finanziellen Grundlagen beraubt werden. Dem Erfordernis einer lebensfähigen und substanzhaften Selbstverwaltung wird deshalb angesichts der nicht ausreichenden eigenen kommunalen Steuereinnahmen dadurch genügt, daß der Staat bestimmte Mittel aus seinen Finanzquellen für die Gemeindefinanzmasse bereitstellt und diese Beträge den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuweist.

Wenn nun jedoch durch die Anwendung der Finanzsperre die für eine eigenverantwortliche Selbstverwaltung erforderlichen Zuweisungen den Selbstverwaltungsträgern vorenthalten oder entzogen werden und sie damit eines Teiles ihrer Finanzgrundlage beraubt werden, so stellt sich die Frage, ob hierdurch nicht das durch die Verfassung gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung verletzt wird.

Fortzsetzg.d.Fußnote 1) d.vorhergehend.Seite:

v.MANGOLDT-KLEIN, Komm.zum Bonner GG, S.708; MENZEL in DVB1. 1950, S.660; MÜTHLING in DöV 1951, S.169; PETERS, Grenzen, S.163; PETERS, E.in "Die Selbstverwaltung" 1952, S.116; WEBER, S.45; WOLFF, F. in "Der Städtetag" 1949, S.164; vgl. auch Entschdg.des BayerVGH vom 3.6.1959 = Bayer VGHE Bd.12 nF (1959), 2.Heft, S.51.

Ob und inwieweit durch die Finanzsperre ein solcher Verstoß gegen geltende Verfassungsgrundsätze gegeben sein kann, läßt sich im einzelnen nur aus einer Untersuchung der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, ihres Inhalts und Umfangs ihrer Grenzen sowie einer möglichen Beschränkbarkeit und deren Voraussetzungen beantworten.

8 Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG
und der Bestimmungen der Länderverfassungen

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. In gleicher Weise haben gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG die Gemeindeverbände im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

Die Gewährleistung des Rechts auf Selbstverwaltung, wie sie in Art. 28 Abs. 2 GG ausgesprochen ist, findet ihren entsprechenden Niederschlag in den Verfassungen fast aller Bundesländer²⁾. In ihnen wird - in sprachlich erweiterter Fassung, doch inhaltlich gleicher Aussage - das ausgesprochen, was Art. 28 Abs. 2 GG beinhaltet³⁾. Grundgesetz und Länderverfassungen bilden mithin ein "einheitliches Garantiesystem"⁴⁾; die detaillierter darstellenden Texte der Selbstverwaltungsklauseln der Länderverfassungen ermög-

2) Vgl. Art. 71 Verfassung Baden-Württemberg, Art. 11 Verfassung Freistaat Bayern, Art. 144 Verfassung Bremen, Art. 137 Verfassung Hessen, Art. 44 Verfassung Niedersachsen, Art. 78 Verfassung von Nordrhein-Westfalen, Art. 49 Verfassung Rheinland-Pfalz, Art. 122 bis 128 Verfassung Saarland, Art. 49 Verfassung Schleswig-Holstein.

3) IPSEN in DöV 1955, S. 226;
WEBER, S. 36, 37, 55.

4) WEBER, S. 55.

lichen lediglich eine den Art. 28 Abs.2 GG ausfüllende und ergänzende Auslegung, gehen inhaltlich jedoch nicht darüber hinaus.

§ 29 Rechtscharakter der Selbstverwaltungsgarantie

Über den Rechtscharakter der Selbstverwaltungsgarantie herrscht in Literatur und Rechtsprechung überwiegende Einstimmigkeit. Art.28 Abs.2 GG beinhaltet danach eine institutionelle Garantie ⁵⁾. Nur vereinzelt wird das Recht auf

- 5) BLAUM in DVBl.1953, S.162; GIESE, Komm.zum GG, Anm.114 zu Art.28 GG; GÖNNEWEIN in ArchöR.Bd.81, S.219; ders., ArchöR.Bd.74, S.198; GRAFE in "Der Städtetag" 1951, S.127; HAMANN, Komm.zum GG, S.238; HEIDE, v.d., in "Die Gemeinde" 1951, S.67; HENRICHS in DVBl.1954, S.734; IPSEN in DöV 1955, S.226; KOELLREUTTER, Staatsrecht, S.65; KLATT in BBgmstr.1950, S.100; KÖTTGEN in Hdb.der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.213; KOLLMANN in DöV 1951, S.146; LOSCHOLDER in DöV 1951, S.410; v.MANGOLDT-KLEIN, S.706; MASSON in Bayer.VBl.1958, S.198; MAUNZ, Staatsrecht, S.176; MAUNZ-DÜRIG, Komm.zum GG, Art.28 GG, Anm.24; MUNTZKE-SCHLEMPF, S.216; MÜTHLING in DöV 1951, S.33; NAWIASKI-LEUSSER, S.86; NEUHOF in DöV 1952, S.259; SCHÄFER in DöV 1951, S.573; SCHEUNER in RStW, Bd.IV (1953), S.100; WEBER, S.36, 42, 55; WERNICKE in BK, Erl. 112a zu Art.28 GG; ZUHORN, S.19.
Vgl. auch Urteil des BVerfG v.20.3.1952 = BVerfGE 1, S.167 ff.; Beschl.des BVerfG vom 2.12.1958 = BVerfGE 8, S.332 ff.(359); Beschl.des BVerwG vom 28.12.1957 = BVerwGE 6, S.101 ff.(104); Urteil des BVerwG vom 22.11.1957 = BVerwGE 6, S.19 ff.(22); Urteil des BVerwG vom 18.11.1955 = BVerwGE 2, S.329 = NJW 1956, S.923/924 = DöV 1956, S.371/372 = DVBl.1957, S.421; Urteil des BVerwG vom 7.3.1958 = BVerwGE 6, S.247 ff.(252); Urteil des BVerwG vom 20.6.1958 = BVerwGE 7, S.114 ff.(122); Urteil des VGH Freiburg vom 23.8.1950 = VRspr.4, S.197 ff. = DöV 1951, S.307(309); Entschdg. des Bayer.VerfGH vom 21.11.1949 = VRspr.2, S.163 ff.(172); Urteil des OVG Lüneburg vom 3.11.1953 = zit. in DVBl.1954, S.732; Urteil des nwVerfGH vom 21.8.1954 = OVGE 9, S.74; Urteil des nwVerfGH vom 4.2.1956 = OVGE 10, S.282 und vom 7.7.1956 = OVGE 11, S.149 = DöV 1956, S.696; Beschl. des BGH vom 3.5.1954 = BGHZ 13/207 ff.(208).
A.A.BECKER in Hdb.der komm.Wiss.und Praxis, Bd.I, S.140-146; BÖHME in RStW, Bd.I (1949), S.114; GEIGER in Festschrift für LAFORET, S.61; GENZER in "Der Städtetag" 1950, S.317; KESSLER in DVBl.1953, S.1 ff.; SCHUNCK in RiA 1956, S.396.

Selbstverwaltung den Grundrechten zugeordnet oder ihm aber eine Doppelbedeutung zuerkannt ⁶⁾. Die überwiegend h.L. indes sieht in Fortführung der Interpretation des Art.127 WRV ⁷⁾ in Art.28 Abs.2 GG eine Einrichtungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. Gleiches gilt entsprechend für die einzelnen Bestimmungen der Länderverfassungen zur Selbstverwaltung ⁸⁾.

30 Inhalt und Umfang der Verfassungsgarantie

Welchen Inhalts die Verfassungsgarantie des Art.28 Abs. 2 GG ist und in welchem Umfang sie die Selbstverwaltung gewährleistet, ist demgegenüber bislang in Literatur und Rechtsprechung abschließend noch nicht ausgesprochen worden. Sowohl die Gerichte als auch das wissenschaftliche Schrifttum beschränken sich darauf, an Hand einzelner Beispiele zu klären, welche Grundsätze die Verfassungsgarantie des Art.28 Abs. 2 GG beinhaltet und worauf sich die Gewährleistung des Rechts auf Selbstverwaltung seinem Umfang nach erstreckt.

Eine umfassende Bestimmung und Festlegung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Wesensbestandteile ist jedoch nach der Auffassung des ~~nw~~VerfGH ⁹⁾ nicht möglich, weil die Selbstverwaltung als geschichtlich gewachsener Begriff ¹⁰⁾

6) Vgl. dazu die Literaturhinweise unter Anm.5, die nicht von dem Selbstverwaltungsrecht als einer "institutionellen Garantie" sprechen.

7) Vgl. für viele ANSCHÜTZ, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, Anm.1 zu Art.127 WRV mit weiterer Literatur.

8) WEBER, S.36.

9) Urteil des ~~nw~~VerfGH vom 21.8.1954 = OVGE 9, S.74 ff. (83).

10) So Urteil des BVerfG vom 20.3.1952 = BVerfGE 1, S.167 ff. (178).

einer ständig sich veränderbaren Fortentwicklung unterworfen ist. Die rechtliche Qualifikation der Selbstverwaltung kann dementsprechend nicht unabänderlich sein, und Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie entsprechen daher den jeweils zeitigen Auffassungen und Anschauungen über die Selbstverwaltung. Es müsse - wie das BVerfG darlegt ¹¹⁾ - bei der Bestimmung des Wesensgehaltes dieses Begriffes stets seine geschichtliche Entwicklung in Betracht gezogen werden, und es sei demzufolge jede gegenwärtige Regelung in Übereinstimmung zu Art.28 Abs.2 GG zu sehen, die "auf Grund der geschichtlichen Entwicklung des Kommunalrechts als mit dem Wesen der Selbstverwaltung vereinbar angesehen" wird. So wie dieser Wesensbestand sich also auf Grund seiner historischen Heranbildung darstellt, wird er von Art.28 Abs.2 GG institutionell garantiert ¹²⁾. Dabei bedarf es jedoch im Einzelfall der verfassungsgerichtlichen Auslegung, was das Wesen der Selbstverwaltung ausmacht und welchen Inhalts und Umfangs die Selbstverwaltungsgarantie ist ¹³⁾.

Was die Interpretation des Art.28 Abs.2 GG in Literatur und Rechtsprechung anbetrifft, so werden bei der Bestimmung von Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie ein Wesenskern der Selbstverwaltung sowie andere Merkmale unterschieden, die in ergänzender Verknüpfung zur Selbstverwaltung oder als Ausfluß derselben hinzutreten. Der nwVerfGH ¹⁴⁾ spricht von den "essentialia" und den

11) Beschl. des BVerfG vom 29.4.1958 = BVerfGE 7, S.358 ff. (364).

12) Urteil des nwVerfGH vom 7.7.1956 = OVGE 11, S.149 (150) = DöV 1956, S.696.

13) BECKER in Hdb.der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.144.

14) Urteil des nwVerfGH vom 21.8.1954 = OVGE 9, S.74 ff. (82).

"accidentalia" der Selbstverwaltung.

Sinn der Selbstverwaltungsgarantie ist es allein, den Wesensbestand der Selbstverwaltung, die "essentialia" also, zu sichern, d.h. sie gegen alle Eingriffe zu schützen, die eben dem essentiellen Kern der Selbstverwaltung antasten könnten. Demgegenüber sind die "accidentalia" gesetzlicher Regelung fähig¹⁵⁾.

Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie bestimmen sich somit danach, was zum unantastbaren Wesenskern, zum absolut gesicherten Bestand der Selbstverwaltung gerechnet werden kann. Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist die Garantie eine zweifache: sie gewährleistet einmal die Allseitigkeit des örtlichen Wirkungskreises und sichert zum anderen die eigenverantwortliche Durchführung des örtlichen Aufgabenbereiches zu¹⁶⁾. Jeder Verstoß gegen diese zu den "essentialia" zählenden Normen und Grundsätzen bedeutet einen Verstoß gegen die Verfassungsgarantie.

15) Urteil des nwVerfGH vom 21.8.1954 = OVGE 9, S.74 ff. (82).

16) Zum Wesensbestand der Selbstverwaltung, also zu den unantastbaren "essentialia", gehören - als Ausfluß der eigenen Verantwortung - auch die Personalhoheit (vgl. Urteil des nwVerfGH vom 21.8.1954 = OVGE 9, S.74 = DöV 1955, S.248; Urteil des BVerfG vom 20.3.1952 = BVerfGE 1, S.167, unter Hinweis auf Entscheidg. des Bayer VerfGH vom 21.11.1949 = VGHE nF Bd.2, Teil II, S.162 ff.; vgl. auch IPSEN in DöV 1955, S.225 ff. sowie MAUNZ-DÜRIG, Art.28 GG, Anm.32) sowie die Finanzhoheit (vgl. Urteil des nwVerfGH vom 7.7.1956 = OVGE 11, S.149 ff. = DöV 1956, S.696; vgl. auch PAGENKOPF, Lehrbuch, S.88; MAUNZ-DÜRIG, Art.28 GG, Anm.32) WEBER, S.55, sieht zudem noch "die Beurteilung des Problems der Auftragsangelegenheiten und die Deckungspflichtung ebenso wie die Fixierung der Gesetzmäßigkeitskontrolle" in Art.28 Abs. 2 GG mitumfaßt; ablehnend demgegenüber Urteil des BVerwG vom 22.11.1957 = BVerwGE 6, S.19 ff. (22,23).

§ 31 Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes in Art.28 Abs.2 GG;
zulässige Beschränkung der Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist kein von der Verfassung unbegrenzt und unbeschränkbar gewährleistetes Rechtsinstitut. Wie die Gemeinde als Gebietskörperschaft Bestandteil des Staates und so der übergreifenden Gebietskörperschaft Staat unterstellt ist, so ist auch die Selbstverwaltung eine in das Gesamtgefüge der staatlichen Exekutive eingeordnete Einrichtung, die sich an höherrangigen, sie als Bestandteil der gesamten inneren Verwaltung miterfassenden Rechtsnormen orientieren muß und in dieser notwendigen Begrenzung einer einschränkenden staatlichen Gesetzgebung unterliegt.

Der Verfassungsgesetzgeber hat das dadurch zum Ausdruck gebracht, daß er die institutionelle Garantie des Rechts auf Selbstverwaltung unter einen Gesetzesvorbehalt stellte und sie nur "im Rahmen der Gesetze" (Art.28 Abs.2 Satz 1 GG) bzw. "nach Maßgabe der Gesetze" (Art.28 Abs.2 Satz 2 GG) gewährleistet hat.

Diese verfassungsrechtliche Vorbehaltsschranke bedeutet zum einen, daß sowohl bezüglich des Umfangs des Aufgabenkreises als auch hinsichtlich der Art der eigenverantwortlichen Wahrnehmung die kommunale Selbstverwaltung einer einschränkenden Regelung durch die staatliche Gesetzgebung unterworfen ist ¹⁷⁾, sie sichert vor allem aber - und dies ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung von ausschlaggebender Bedeutung für die Finanzsperre als Aufsichtsmittel - die Einflußnahme und Mitwirkung des Staates über die

17) Vgl. HAMANN, S.240, sowie MAUNZ-DÜRIG, Art.28 GG, Anm. 31 und die dort zitierten Hinweise auf die h.L. .

Selbstverwaltung im Wege der Aufsicht ^{18) 19)}.

Der Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung sind damit durch die Kommunalaufsicht zulässige Grenzen gezogen. Wie das BVerfG ²⁰⁾ darlegt, beinhaltet die verfassungsmäßige Bindung des Selbstverwaltungsrechts an die Gesetze begrifflich eine Staatsaufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung. Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung und kontrollierende Tätigkeit des Staates schliessen einander mithin nicht aus ²¹⁾; die Kommunalaufsicht ist vielmehr das wesensnotwendige Korrelat zur Selbstverwaltung. Sie dient dazu, die Selbstverwaltungskörperschaften in die Schranken zurückzuweisen, die ihnen durch den Gesetzesvorbehalt in Art.28 Abs. 2 GG gezogen sind ²²⁾. In ihrer Beschränkung auf eine reine Rechtsmäßigkeitsskontrolle widerspricht die Staatsaufsicht nicht dem Wesenskern der Selbstverwaltung und ist mit den Grundsätzen der Selbstverwaltungsgarantie des Art.28 Abs.2 GG nicht unvereinbar.

18) BECKER in Hdb.der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.148.

19) Art.78 IV nwlVerf. hat diese Beschränkbarkeit der Selbstverwaltung durch die Aufsichtstätigkeit des Staates in inhaltlich völliger Übereinstimmung zum Gesetzesvorbehalt des Art.28 Abs.2 GG klar ausgesprochen.

20) Urteil des BVerwG vom 18.11.1955 = BVerwGE 2, S.329 ff. (332).

21) HAMANN, S.240; v.MANGOLDT-KLEIN S.709;
MAUNZ-DÜRIG, Art.28 GG, Anm.33; SCHEUNER in RStW Bd.IV (1953), S.100, 101; vgl. auch Urteil des nwlVerfGH vom 21.8.1954 = OVG 9, S.74 ff. (83) = "Die Gemeinde" 1954, S.213 ff. (217).

22) Urteil des BVerwG vom 18.11.1955 = BVerwGE 2, S.329 ff. (334).

§ 32 Voraussetzungen eines zulässigen Eingriffs in die
Selbstverwaltung

Ist damit auch klargestellt, daß die Selbstverwaltung - als dem gesamtstaatlichen Verwaltungssystem eingeordnet - einer einschränkenden staatlichen Gesetzgebung unterstellt ist, und ist weiterhin auch unzweifelhaft, daß die Staatsaufsicht eine zulässige Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts, d.h. der Eigenverantwortlichkeit, im Sinne des Gesetzesvorbehaltes des Art.28 Abs.2 GG darstellt, so werden im einzelnen jedoch strenge Voraussetzungen an die Zulässigkeit eines Eingriffs in die Selbstverwaltung geknüpft.

Was die Finanzsperre anbetrifft, so läßt sich eine Verfassungsmäßigkeit dieses staatlichen Kontrollmittels nicht allein damit begründen, daß es als kommunales Aufsichtsmit-
tel der als zulässige Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung angesehenen Kommunalaufsicht eingereiht ist. - Auch der Umstand, daß eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband durch eigenes Verhalten ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde erforderlich macht, kann die Möglichkeit einer Verletzung des Art.28 Abs.2 GG - bei der Finanzsperre in Form eines Eingriffs in die Finanzverantwortung als Wesensmerkmal substanzhafter Selbstverwaltung - nicht ausschliessen oder entfallen lassen. Zwar bestehen - wie festgestellt - keine verfassungsmäßigen Bedenken, daß die Aufsichtsbehörden einer Rechtsverletzung durch eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband mit einer Aufsichtsmaßnahme gegenüberstehen, um eine Korrektur des gegebenen Gesetzesverstosses zu ermöglichen, und es ist deshalb in diesem Zusammenhang auch nicht die Frage des "Ob" der Finanzsperre von Interesse, weil ihre Berechtigung als Aufsichtsmittel schlechthin sich auf die verfassungsmäßige Zulässigkeit der Kommunalaufsicht im allgemeinen gründet; entscheidend ist vielmehr die Frage des "Wie" dieses speziellen Kontrollmittels, d.h. die Art und Weise seiner durch seine besondere Ausgestaltung be-

dingten Einflußnahme auf die verfassungsmäßig geschützte Institution der kommunalen Selbstverwaltung. So gesehen, könnte möglicherweise eine Verletzung des Art.28 Abs.2 GG bei der Sperrung, Kürzung oder Streichung von Finanzzuweisungen zum Tragen kommen. Hinsichtlich der Fragen des "Ob" und des "Wie" eines Kontrollmittels, die streng voneinander zu trennen sind, ist es durchaus denkbar, daß die an sich zulässige Kommunalaufsicht in der Ausgestaltung der einen oder anderen Aufsichtsmöglichkeit zu einem Eingriff in das institutionell gesicherte Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände und damit zu einem Verstoß gegen Art.28 Abs.2 GG führen kann, denn die verfassungsmäßige Vereinbarkeit der staatlichen Aufsichtstätigkeit insgesamt gesehen berechtigt keineswegs zu jeder irgendwie gearteten Einflußnahme im Einzelfall. Hierbei gilt es stets die Schranke der Unantastbarkeit des Wesenskerns der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten. Es bedarf somit einer eingehenden Prüfung, ob bei einer Anwendung der Finanzsperre die Voraussetzungen gewährt sind, die für einen zulässigen Eingriff in die Selbstverwaltung von der Rechtsprechung aufgestellt werden.

Erstes Erfordernis ist, daß der Eingriff einer gesetzlichen Grundlage bedarf ²³⁾. Jegliche Beschränkung der Selbstverwaltung kann zulässigerweise nur durch Gesetz oder im Rahmen von Gesetzen erfolgen, jede Beschneidung der in Art.28 Abs.2 GG ausgesprochenen Garantie muß eine gesetz-

23) HAMANN, S.240; v.MANGOLDT-KLEIN, S.707;
MAUNZ-DÜRIG, Art.28 GG, Anm.31; Urteil des BVerfG
vom 20.3.1952 = BVerfGE 1, S.178.

liche Ermächtigung haben ²⁴⁾.

Gesetze im Sinne der verfassungsrechtlichen Vorbehaltschranke sind u.a. vor allem die Gemeindeordnungen mit ihren Bestimmungen über die Kommunalaufsicht ²⁵⁾.

§ 126 schlh.GO, § 65 schlh. LKrO und § 23 FAG NRW (der insoweit dem Katalog der Aufsichtsmittel der GO NRW ergänzend zugeordnet werden muß) bilden mithin eine gesetzliche Grundlage für eine zulässige Beschränkung der Selbstverwaltung; jeder auf der Grundlage dieser Gesetzesvorschriften vorgenommene Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ist eine gesetzesgegründete Maßnahme i.S. des Art. 28 Abs. 2 GG.

24) Ungeklärt in Literatur und Rechtsprechung ist die Frage, ob "Gesetz" im Sinne von Art.28 Abs.2 GG nur ein förmliches Gesetz sein kann(so u.a. MAUNZ-DÜRIG, Art.28, Anm.31; MUNTZKE-SCHLEMPF, S.221; Urteil des OVG Münster vom 21.4.1953 = OVG 7, S.138 ff. (146)) oder auch ein Gesetz im materiellen Sinne auf der Grundlage eines formellen Gesetzes als ausreichende Ermächtigung anzusehen ist(so u.a. GRAFE in " Der Städtetag " 1951, S.126). Sowohl bei der schlh.GO, der schlh. LKrO wie auch dem FAG NRW handelt es sich um Gesetze im formellen Sinne. Um aber das - sowohl in § 126 schlh.GO, § 65 schlh. LKrO, als auch § 23 FAG NRW festgelegte Aufsichtsmittel der Finanzsperre gegenüber einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband zur Anwendung zu bringen, bedarf es eines weiteren Hoheitsaktes, nämlich eines VA's durch die Aufsichtsbehörde. Daß ein solcher auf der Grundlage einer Bestimmung eines förmlichen Gesetzes ergangener Verwaltungsakt aber als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für einen Eingriff in die Selbstverwaltung angesehen werden kann, ergibt sich aus der Tatsache, daß sämtliche anderen Aufsichtsmaßnahmen auch durch Verwaltungsakte der Aufsichtsbehörden auf Grund formeller Gesetzesbestimmungen ergehen, diese einzelnen Aufsichtsmaßnahmen aber unstreitig als gesetzesgegründete Maßnahmen im Sinne von Art.28 Abs.2 GG angesehen werden.

25) Vgl. Urteil des BadVGH vom 30.8.1950 = DöV 1951, S.307 ff. (309) = VRspr. 4, S.197 ff. (2c5).

Weitere Erfordernisse für einen zulässigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht sind, daß eine Notlage gegeben ist und der Eingriff auf das sachlich und zeitlich Notwendige beschränkt bleibt ²⁶⁾. Der nwVerfGH ²⁷⁾ fordert zudem, daß das Gemeinwohl, das "bonum commune", einen Eingriff verlange.

Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Notlage sowie die Kriterien für die Bestimmung des sachlich und zeitlich Notwendigen hat das BVerfG im einzelnen nicht ausgesprochen ²⁸⁾. Nach der Auffassung des BVerwG ²⁹⁾ kann aber dann von einer Notlage gesprochen werden, "wenn bei Abwägung aller Umstände eine Regelung dringlich und nicht mehr aufschiebbar erscheint". Das "sachlich und zeitlich unbedingt Notwendige" ist nach der Darlegung des BVerwG ³⁰⁾ mit dem für einen bestimmten Zeitraum bei verständiger Abwägung der Umstände sachlich Gebotenen gleichzusetzen.

Diese genannten Voraussetzungen treffen für die Finanzsperre zu. Bedenkt man, daß sie der Korrektur von Rechtsverletzungen dienen soll und daß sie als "ultima ratio" gedacht ist für den Fall, daß andere Aufsichtsmittel nicht zur Durchsetzung der aufsichtsbehördlichen Maßnahmen geführt haben, dann ist die Finanzsperre "bei Abwägung aller Umstände dringlich und nicht mehr aufschiebbar", d.h. dann liegt eine Notlage vor. Zudem kann weiterhin gesagt werden,

26) Urteil des BVerfG vom 20.3.1952 = BVerfGE 1, S.167 ff. (178); Urteil des BVerwG vom 22.11.1957 = DVBl.1958, S.277 ff. (280); Urteil des nwVerfGH vom 7.7.1956 = OVGE 11, S.149 ff.(152) = DöV 1956, S.696 ff.(697).

27) Urteil des nwVerfGH vom 7.7.1956 = OVGE 11, S.149 ff. (150,151,153) = DöV 1956, S.696 ff. (696,697).

28) Urteil des BVerwG vom 22.11.1957 = DVBl.1958, S.277 ff. (280).

29) Vgl. Anm.26 (oben).

30) Vgl. Anm.26 (oben).

daß ein Vorgehen der Aufsichtsorgane mittels einer Finanzsperre gegen Gesetzesverstöße der kommunalen Selbstverwaltungsträger der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und damit der Wahrung des Gemeinwohls, des "bonum commune", dienlich ist.

Was schließlich die Beschränkung auf das sachlich und zeitlich Notwendige anbetrifft, so sollen im Wege der Finanzsperre nur so viele Beträge einbehalten werden, als dies für eine Durchsetzung aufsichtsbehördlicher Anordnungen zur Beseitigung von Rechtsverletzungen erforderlich erscheint; in zeitlicher Hinsicht bleibt die Aufsichtsmaßnahme auf die Dauer des Gesetzesverstosses beschränkt, d.h. die Finanzsperre wird solange fortgesetzt, bis eine Korrektur der Rechtsverletzung erfolgt ist. - Die Finanzsperre erfüllt somit die Voraussetzung, daß sie bei verständiger Abwägung der Umstände des Einzelfalles das für einen bestimmten Zeitraum sachlich Gebotene nicht überschreitet ³¹⁾.

Ein letztes Erfordernis ist schließlich, daß ein Eingriff in die Selbstverwaltung den Wesensgehalt dieser Institution unangetastet läßt ³²⁾. Auch eine gesetzesgegründete Maßnahme darf niemals dazu führen, daß die Selbstverwaltung "innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Schein-

31) Vgl. § 126 Abs.3 schlh.GO und § 65 Abs.3 Kreisordnung für Schleswig-Holstein, worin ausdrücklich festgelegt ist, daß Sperrungen, Kürzungen oder Streichungen "sich in angemessenem Verhältnis zu den Pflichtverletzungen" der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes halten müssen.

32) HAMANN, S.240; KÖTTGEN, Gemeinde und Bundesgesetzgeber, S.44; v.MANGOLDT-KLEIN, S.708; MAUNZ-DÜRIG, Art. 28 GG, Anm.32; Urteil des BVerfG vom 20.3.1952 = BVerfGE 1, S.167 ff.(178); Beschl.des BVerfG vom 29.4.1958 = BVerfGE 7, S.358 ff.(365); Urteil des BVerwG vom 22.11.1957 = BVerwGE 6, S.20 ff.(24) = DVBl. 1958, S.277 ff. = VRspr. 10, S.736 ff. .

dasein führen kann" ³³⁾. Der staatlichen Gesetzgebung werden insoweit unüberschreitbare Schranken gezogen; die in der institutionellen Garantie gegebene Wesensgehaltssperre schützt die Selbstverwaltung gegen jeden Eingriff des staatlichen Gesetzgebers in die "essentialia" dieser Institution. Jede die Selbstverwaltung einschränkende staatliche Gesetzgebung muß ihren Wesensgehalt wahren und unberührt lassen.

Die Kommunalaufsicht als zulässige Beschränkung der Selbstverwaltung findet damit eine notwendige Grenze an dem absolut gesicherten und unantastbaren Wesensbestand des Selbstverwaltungsrechts ³⁴⁾. Dieser beinhaltet neben der Garantie des allseitigen Wirkungskreises ebenfalls - in unausgesprochener Form, jedoch als Ausfluß der Gewährleistung der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der örtlichen Verwaltungsangelegenheiten - eine Sicherung der für die Durchführung des allseitigen und eigenverantwortlichen Aufgabenbereichs erforderlichen Finanzmittel ³⁵⁾. Die Wesensgehaltssperre des Art.28 Abs.2 GG umfaßt daher auch das Verbot einer finanziellen Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts ³⁶⁾. Es würde eine schwerwiegende Beeinträchtigung der eigenverantwortlichen Wahrnehmung bedeuten und damit einen Verstoß gegen den essentiellen Kern

33) Vgl. Urteil des BVerfG vom 20.3.1952 = BVerfGE 1, S.167 ff. (175), unter Bezugnahme auf die Ausführungen und unter Fortführung der Auffassungen des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich zur Auslegung des Art.127 WRV.

34) v.MANGOLDT-KLEIN, S.708; MAUNZ-DÜRIG, Art.28 GG, Anm. 32; Urteil des BadVGh vom 30.8.1950 = DöV 1951, S.307 ff. (309) = VRspr. 4, S.97 ff. (205,206).

35) SATTLER in Hdb.der komm. Wiss. und Praxis, Bd.III, S.10.

36) FOOHS in Festschrift für LAFORET, S.360/364; HECKT in DöV 1955, S.266.

der Selbstverwaltung darstellen, ja es käme einer praktischen Aufhebung der kommunalen Selbstverwaltung gleich, wenn die Selbstverwaltungskörperschaften in die finanzielle Abhängigkeit des Staates und unter seine finanzielle Reglementierung gerieten ³⁷⁾. Dann nämlich kann von einer eigenverantwortlichen Selbstverwaltungstätigkeit, die begriffsnotwendig eine finanzielle Selbständigkeit mitumfaßt ³⁸⁾, nicht mehr gesprochen werden. Art.28 Abs.2 GG enthält somit auch die Gewährleistung der finanziellen Lebensgrundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Eigenverantwortung bedeutet sogar in hohem Maße finanzielle Eigenverantwortung und Selbstbestimmung ³⁹⁾. Finanzielle Abhängigkeit läuft dem Wesen der Selbstverwaltung zuwider und macht sie inhaltslos und illusorisch ⁴⁰⁾. Wesentlicher Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie ist daher die Gewährleistung eines gerechten und ausreichenden Finanzausgleichs ⁴¹⁾.

Entscheidend für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Finanzsperre ist demnach die Prüfung, ob bei ihrer Anwendung, dem Entzug also eines Teiles der für die Erledigung der kommunalen Verwaltungsaufgaben erforderlichen Mittel, die finanzwirtschaftliche Lebensgrundlage der Gemeinden und Gemeindeverbände, ihre Finanzausstattung insgesamt, in ei-

37) v.MANGOLDT-KLEIN, S.708.

38) Vgl. GROSS in DVBl. 1955, S.119; HECKT in DöV 1955, S.266; KOLLMANN in DöV 1951, S.149; SATTLER in Hdb.der komm. Wiss. und Praxis, Bd.III, S.9, 10; WEBER, S.45; WOLFF, F. in "Der Städtetag" 1949, S.164; Entschdg.des BayerVGH v.18.1.1952 = BayerVGHE Bd.5 nF (1952), S.1 ff. (9); Entschdg.des Bayer VGH v.3.6.1959 = BayerVGHE Bd.12 nF (1959), 2.Heft, S.48.

39) HECKT in DöV 1955, S.266.

40) PETERS, E. in "Die Selbstverwaltung" 1952, S.116.

41) BECKER in Hdb. der komm.Wiss. und Praxis, Bd.I, S.148.

nem solchen Maße beeinträchtigt wird, daß eine eigenverantwortliche Wahrnehmung des örtlichen Aufgabenbereichs infrage gestellt wird und damit der gesicherte Bestand, der essentielle Kern der Selbstverwaltung als bedroht angesehen werden muß, oder ob nicht doch nur lediglich durch eine Sperrung von Finanzaufweisungen die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung eine zulässige Beschränkung im Sinne einer aufsichtsmäßigen Korrektur zur Beseitigung von Rechtsverstößen erfährt und das Recht auf Selbstverwaltung in seinem Wesensgehalt unangetastet bleibt.

Ein Verstoß gegen den essentiellen Bestand der Selbstverwaltung wäre dann gegeben, wenn bei einer Anwendung der Finanzsperre die kommunalen Finanzen in einem solchen Umfang betroffen würden, daß die Möglichkeit der Durchführung einer selbständigen und eigenverantwortlichen Verwaltungstätigkeit praktisch nicht mehr gegeben wäre, d.h. die finanzwirtschaftliche Grundlage als innerlich ausgehöhlt angesehen werden müßte. Dann allerdings wäre der gewährleistete Mindestbestand der Selbstverwaltung beseitigt, ihr Wesensgehalt angetastet und ein Verstoß gegen die Verfassungsgarantie des Art.28 Abs.2 GG gegeben.

Die Feststellung, wann in zulässiger Weise die Selbstverwaltung beschränkt oder aber in ihrem Wesensgehalt eingegriffen wird, trifft jedoch insofern auf Schwierigkeiten, weil die Grenze zwischen einer vertretbaren Beschränkung und einem Verstoß gegen den essentiellen Kern nur schwer zu finden ist ⁴²⁾. Nimmt man jedoch die Auffassung des BVerwG ⁴³⁾ zu Hilfe, so kommt es bei der Bestimmung, ob

42) ANSCHÜTZ, Art.127 WRV, Anm.1.

43) Vgl. Urteil des BVerwG vom 22.11.1957 = BVerwGE 6, S. 20 ff. = VRspr. 10, S.736 ff. = DVBl. 1958, S.227 ff., unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung zu der entsprechenden Problematik der Einschränkung von Grundrechten.

der Bestand der Selbstverwaltung beeinträchtigt ist oder nicht, darauf an, was nach einem erfolgten Eingriff von ihr übrig bleibt. Es gelten danach folgende Kriterien:

1. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden muß die Erledigung der Masse der Aufgaben belassen werden, die ihrem Wesen nach Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind oder die herkömmlich von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden erledigt werden.
2. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden muß, von Ausnahmen abgesehen, die weitgehend durch das Herkommen bestimmt werden, die Führung der Geschäfte unter eigener Verantwortung überlassen bleiben. - Auf die finanzielle Leistungs- und Lebensfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung angewandt, bedeutet dieses zweite Erfordernis, daß ihr eine ausreichende wirtschaftliche Grundlage zur finanziellen Eigenverantwortung und Selbstbestimmung zu erhalten ist.

Die Finanzsperre ist jedoch nicht geeignet, die Allseitigkeit des örtlichen Wirkungskreises oder die eigenverantwortliche Wahrnehmung der örtlichen Aufgaben infrage zu stellen. Unzweifelhaft und unproblematisch ist diese Feststellung für die Frage der Universalität des Aufgabenbereiches. Aber auch die eigenverantwortliche Verwaltungsführung wird nicht aufgehoben, denn das finanzielle Fundament der kommunalen Selbstverwaltung wird nicht - selbst wenn eventuelle Sperrmaßnahmen in manchen Fällen vorübergehend zu haushaltstechnischen Schwierigkeiten führen und sich auf die Gesamtfinanzmasse und damit mittelbar auf die Verwaltungstätigkeit auswirken könnten - in einem Umfang betroffen, der einer Aufhebung der eigenverantwortlichen Verwaltungsführung gleichkäme. Dafür bilden die Beträge, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden alljährlich zugewiesen werden, nur einen zahlenmäßig zu geringen, lediglich der Ergänzung der eigenen Einnahmen dienenden Anteil, als daß bei ihrem vorübergehenden, zeitlich auf die Durchsetzung aufsichtsbehördlicher Maßnahmen beschränkten Entzug von einer

Infragestellung der finanzwirtschaftlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, von einer finanziellen Aushöhhlung gesprochen werden könnte. Nur dann vermögen Sperrmaßnahmen die Finanzgrundlage zu gefährden, somit die Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung anzutasten und sie zu einem Scheindasein zu entkleiden - und es wäre mithin nur dann ein Verstoß gegen die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG gegeben - , wenn Kürzungen, Sperrungen oder Streichungen in einem Maße erfolgten, daß eine Verwaltungstätigkeit der Kommunen und Kommunalverbände zwangsläufig lahmgelegt würde, d.h. daß wegen einer umfassenden finanziellen Einengung diese nicht mehr die Möglichkeit hätten, ihre Aufgaben nach eigener Disposition zu erfüllen. Das wäre unter anderem der Fall, wenn Finanzzuweisungen überhaupt nicht erfolgten und die kommunale Selbstverwaltung auf Dauer auf die nicht hinreichenden eigenen Steuereinnahmen angewiesen bliebe. Dann erst könnte von einer Beseitigung der Selbstverwaltung auf diesem Wege, von einer Aufhebung auf indirekte Weise gesprochen werden.

Eine solche Folge bewirkt die Finanzsperre indes nicht; ein so weitgehender Eingriff, daß dadurch die finanzielle Grundlage beseitigt werden könnte, ist in diesem Aufsichtsmittel nicht zu erblicken. Eine finanzielle Beeinträchtigung vorübergehender und keinesfalls einschneidender Art ist nicht geeignet, die Eigenverantwortung aufzuheben. Die Finanzgebarung der Kommunen wird zwar betroffen, nicht aber infrage gestellt. - Auf keinen Fall liegt in der Finanzsperre ein Verstoß gegen die Finanzhoheit als Wesensbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung.

Daß die Finanzsperre keinen unzulässigen Eingriff in die Selbstverwaltung darstellt, verdeutlicht eine weitere Überlegung: Gemessen an den übrigen Aufsichtsmitteln (Beanstandung, Aufhebung, Anordnung, Ersatzvornahme, Staatskommissar, Auflösung des Rates), deren Aufgabe es insgesamt

ist, die gesetzwidrig sich verhaltende Selbstverwaltungs-körperschaft in die Schranken des Gesetzes zurückzuweisen, und die in ihrer praktischen Anwendung alle eine - zulässige - Beschränkung der Eigenverantwortung darstellen, ist die Finanzsperre keineswegs die schärfste und einschneidendste Eingriffsmöglichkeit. Diese bildet vielmehr die Kommissarbestellung. Wenn es aber als eine zulässige Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts und als mit der Garantie des Art.28 Abs.2 GG vereinbar angesehen wird, daß die Selbstverwaltung zeitweilig gänzlich ausgeschaltet werden kann, indem Gemeindeorgane durch einen Staatsbeauftragten ersetzt werden, um einer Rechtsverletzung entgegenzutreten und dementsprechende aufsichtsbehördliche Maßnahmen durchzusetzen, so kann in der Anwendung der Finanzsperre kein Eingriff in den essentiellen Kern der Selbstverwaltung gesehen werden. Weil der Wesensbestand der Selbstverwaltung nur dann als verletzt gilt, wenn entweder eine Einschränkung des Aufgabenbereiches oder eine Beschneidung der Eigenverantwortung zu einer Aufhebung des Selbstverwaltungsrechts führen, kann darin, daß einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband für kurze Zeit geringe Anteile ihres Gesamtfinanzvolumens nicht zur Verfügung stehen und ihre finanzielle Leistungs- und Lebensfähigkeit nicht infrage gestellt wird, kein Verstoß gegen die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltung gesehen werden.

Als Ergebnis des zweiten Hauptteils der Untersuchung ist damit festzustellen, daß die Finanzsperre verfassungsrechtlich unbedenklich, d.h. mit der in Art.28 Abs.2 GG (und den entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen) ausgesprochenen Verfassungsgarantie als vereinbar anzusehen ist. Sie stellt als kommunales Aufsichtsmittel eine zulässige, dem Gesetzesvorbehalt des Art.28 Abs.2 GG entsprechende Beschränkung der Selbstverwaltung dar. Durch sie wird die Finanzgrundlage der Selbstverwaltungskörper nicht infrage gestellt, die finanzielle Eigenverantwortung der

Kommunen nicht zu einem Scheindasein ausgehöhlt; der gewährleistete Mindestbestand, der unantastbare Wesenskern der Selbstverwaltung wird nicht aufgehoben, die Einrichtung der Selbstverwaltung nicht beseitigt.

Zusammenfassendes Ergebnis

33 Schlußbetrachtung und Ausblick

Unterzieht man die Übernahme der Finanzsperre aus dem englischen Recht einer abschließenden kritischen Betrachtung und faßt man die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zusammen, so ist festzustellen, daß der Versuch der Übertragung dieses außerordentlichen Aufsichtsmittels in das deutsche Recht als der mißglückte Versuch betrachtet werden muß, eine Institution spezifisch englischer Prägung sowie der englischen Verwaltungsorganisation und den Besonderheiten der englischen Verwaltungspraxis angepaßter Ausgestaltung auf deutsche Verhältnisse zu übertragen.

Wenn auch die Reformbestrebungen unter der administrativen Hoheit der ehemals britischen Kontrollbehörden ver einzelnte Veränderungen des deutschen Kommunalrechts mit sich brachten und gelegentliche Anlehnungen an englische Verwaltungsprinzipien erfolgten, so hat sich doch keine völlige Umwandlung des deutschen Gemeinderechts vollzogen. Vor allem ist das Kommunalaufsichtssystem unverändert geblieben. Es findet in der englischen Staatsaufsicht auch nicht annähernd eine Parallele. Eine Institution typisch englischer Prägung und Ausrichtung mit naturgemäß grundlegend anderen Vorbedingungen rechtlicher und verwaltungsorganisatorischer Art konnte sich deshalb in Deutschland nicht entwickeln, sie konnte nicht einmal erfolgversprechende Ansätze finden. Für die Einrichtung der Finanzsperre ist nach deutschem Kommunalrecht damit kein Raum gegeben, das Aufsichtssystem Deutschlands ist für eine solche

Neuerung nicht aufnahmefähig.

Eine Notwendigkeit, das deutsche kommunale Aufsichtssystem auszubauen, innerlich umzugestalten oder in seinen Mitteln zu erweitern, war und ist nicht gegeben. Praktische Gründe für die Einführung der Finanzsperre bestanden also nicht. Zudem zeigt sich, daß die Finanzsperre in der ihrer ursprünglichen Gestaltung als indirektem Kontrollmittel entkleideten und zu einem repressiven direkten Aufsichtsmittel deutschrechtlicher Prägung umgestalteten Form keine geeignete Handhabung finden kann. Dafür fehlt es ihr angesichts des deutschen kommunalen Finanzsystems an der erforderlichen Wirksamkeit und Durchschlagkraft, zum anderen trifft sie in unverhältnismäßiger Weise die Gemeindebürger als nicht verantwortliche Dritte. Selbst wenn wie in England eine größere Abhängigkeit der kommunalen Finanzausstattung von staatlichen Zuweisungen gegeben und damit eine größere Wirksamkeit ermöglicht wäre, bliebe ihre unverhältnismäßige Wirkung bestehen. Dazu käme, daß in einem solchen Falle einer stärkeren finanziellen Abhängigkeit erhebliche Bedenken bezüglich ihrer verfassungsmäßigen Vereinbarkeit angezeigt wären. Die Finanzsperre kann allein nur als indirektes Aufsichtsmittel sinnvoll sein, so wie sie in England dank der rechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Voraussetzungen ermöglicht wird. Eine so geartete, das englische Kommunalrecht kennzeichnende Beaufsichtigung ist dem deutschen Recht jedoch unbekannt und würde auch als dem Wesen der deutschen Selbstverwaltung nicht entsprechend anzusehen sein.

Zu Recht hat daher die bisherige Literatur, soweit sie mit dem neuartigen Aufsichtsmittel der Finanzsperre in Berührung kam, Mißbehagen ihm gegenüber empfunden. Gelegentlich geäußerte Bedenken und Vorbehalte gegen dieses übernommene englische Staatsaufsichtsmittel waren daher nicht unbegründet und nicht unberechtigt.

Mit dieser kritischen Schlußbemerkung kann das Ergebnis der Untersuchung dahin zusammengefaßt werden, daß die Finanzsperre - wenn auch nicht verfassungswidrig, so doch ihrer Konstruktion nach - als Aufsichtsmittel für das deutsche Gemeinderecht ungeeignet ist. So wie sie in ihrer jetzigen Form besteht, ist sie gegenüber der in England bestehenden Regelung nur eine verzerrte Nachahmung, eine dem deutschen Kommunalaufsichtssystem aufgepfropfte, ungeeignete Kopie.

Stellt sich mithin für die Zukunft die Frage, was mit dem Aufsichtsmittel der Finanzsperre geschehen soll, so mag es dem nordrhein-westfälischen und schleswig-holsteinischen Landesgesetzgeber als Anregung dienen, dieses unbrauchbare Kontrollmittel künftighin fallen zu lassen, d.h. es im jährlichen FAG in NRW nicht weiterzuführen und es aus § 126 schlh.GO sowie § 65 schlh.LKrO zu streichen.

L e b e n s l a u f

Am 17.September 1936 wurde ich als Sohn des Oberlandwirtschaftsrates und Direktors der Landwirtschaftsschulen in Haynau/Niederschlesien und späterhin Paderborn/Westfalen Dr.agr.Johannes Fedtke und seiner Ehefrau Elisabeth, geb.Krause, in Sprottau, Kr.Sagan, geboren.

Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Meine Schulausbildung begann im Jahre 1942 an der Jungenvolksschule in Haynau in Niederschlesien und setzte sich nach der Vertreibung 1946 in Dehnsen, Kr.Alfeld a.d. Leine, fort. Von Ostern 1947 bis Ostern 1956 besuchte ich nacheinander die Jungenoberschule in Alfeld, die Realschule in Eslohe, Kr.Meschede, sowie die Aufbauschule in Schmallenberg im Sauerland. Dort legte ich am 2./3. März 1956 meine Reifeprüfung ab.

Im Sommersemester 1956 begann ich mein Studium der Rechtswissenschaft und Betriebswirtschaft an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i.Br. (3 Semester) und studierte danach an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster.

Am 26.März 1960 bestand ich vor dem Justizprüfungsausschuß beim Oberlandesgericht in Hamm/Westfalen meine 1.juristische Staatsprüfung und befinde mich seit dem 2.Juni 1961 als Referendar im Vorbereitungsdienst.

Druck: Walter Kleikamp

(Vertretung: Gerd Wasmund, Köln. Kurfürstenstraße 12-14. Ruf: 31324)

